



INFORME  
AL PARLAMENTO VASCO  
2000

INFORME DEL ARARTEKO  
AL PARLAMENTO VASCO  
AÑO 2000

© ARARTEKO

Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.

Papel ecológico.

D.L.: VI-112/2001.



INFORME  
AL PARLAMENTO VASCO  
2000

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	23
<b>CAPÍTULO I. PRINCIPALES ACTUACIONES DEL ARARTEKO</b> .....	25
1. INFORMES EXTRAORDINARIOS ELABORADOS O INICIADOS DURANTE EL 2000 Y ACTUACIONES DE OFICIO DE SEGUIMIENTO DE LOS ANTERIORES INFORMES .....	27
<b>1.1. Actuaciones de control del cumplimiento de las recomendaciones dictadas en los informes extraordinarios presentados en años anteriores</b> .....	27
1.1.1. Seguimiento de las actuaciones iniciadas a raíz del informe extraordinario sobre la situación de las cárceles en el País Vasco .....	27
1.1.2. Seguimiento de la problemática de los trabajadores temporeros en Álava .....	36
1.1.3. Seguimiento de las actuaciones de control de las residencias de tercera edad .....	41
1.1.4. Seguimiento de las actuaciones de control de la asistencia no residencial a la tercera edad.....	45
1.1.5. Seguimiento de las actuaciones de control sobre la atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección	49
1.1.6. Seguimiento sobre la intervención con menores infractores .	59
1.1.7. Seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones del Ararteko en relación con las actuaciones policiales hacia personas de origen extranjero en la zona de San Francisco .....	73
1.1.8. Seguimiento sobre la situación de los servicios sociales de base .....	74
<b>1.2. Informe extraordinario sobre la atención comunitaria de la enfermedad mental en la CAPV</b> .....	77
<b>1.3. Próximo informe monográfico sobre la respuesta a las necesidades educativas especiales en la Comunidad Autónoma del País Vasco</b> .....	86
<b>1.4. Próximo estudio monográfico sobre la integración social de las personas con discapacidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco</b> .....	87

2. ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RES- PETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y DE RELACIÓN CON LA SOCIE- DAD CIVIL .....	89
<b>2.1. Relaciones de colaboración con los colectivos, asociaciones y     agentes sociales</b> .....	89
<b>2.2. Becas de investigación convocadas por el Ararteko</b> .....	96
<b>2.3. Becas para la elaboración de materiales de uso escolar sobre     la educación en derechos humanos</b> .....	96
<b>2.4. Jornada de los cursos de verano de la UPV/EHU sobre “Una     cultura de paz: cimiento para los derechos humanos”</b> .....	98
3. ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES AFINES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS .....	100
<b>3.1. XV Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo</b> ..	100
<b>3.2. Seminario de los defensores iberoamericanos sobre la niñez y     la adolescencia, que serán tratadas en la X Cumbre Ibero-     americana de Jefes de Estado y de Gobierno</b> .....	104
<b>3.3. Quinto Congreso de la Federación Iberoamericana de Defen-     sores del Pueblo, Comisionados y Presidentes de Comisiones     Públicas de Derechos Humanos</b> .....	105
 <b>CAPÍTULO II. SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICA- TIVAS DEL ARARTEKO CLASIFICADAS POR ÁREAS MATERIALES Y ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLE- MÁTICA DE COLECTIVOS</b> .....	111
A) <i>SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS DEL ARARTEKO CLASIFICADAS POR ÁREAS MATERIALES</i> .....	114
1. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO .....	114
<b>1.1. Introducción</b> .....	114
<b>1.2. Selección de quejas</b> .....	116
A) Agricultura, ganadería y pesca ⇒ <i>Distancias mínimas con plantaciones forestales</i> .....	116
B) Consumo ⇒ <i>Los usuarios y consumidores finales</i> .....	117
C) Industria ⇒ <i>Problemas derivados de la distribución de gas de uso do-             méstico</i> .....	118
2. BIENESTAR SOCIAL .....	119
<b>2.1. Introducción</b> .....	119
<b>2.2. Selección de quejas</b> .....	121
A) Asistencia a las personas mayores	

⇒ <i>Cambió de municipio de residencia tras haber solicitado ayuda para ingresar en un centro residencial para la tercera edad</i> .....	121
B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Demora en la emisión de un certificado de minusvalía, que se requería para una contratación laboral</i> .....	122
C) Prestaciones sociales de contenido económico	
⇒ <i>El empadronamiento en las prestaciones complementarias: un supuesto especial</i> .....	123
⇒ <i>Retraso en el pago de una ayuda de emergencia social</i> .....	123
⇒ <i>Atención de niños afectados de parálisis cerebral</i> .....	124
⇒ <i>Existencia de barreras arquitectónicas en la vivienda de una persona con discapacidad</i> .....	125
⇒ <i>Se encontraba bloqueada la solicitud de pensión no contributiva de una persona separada de hecho, pero no de derecho</i> .....	125
3. CULTURA Y BILINGÜISMO .....	127
<b>3.1. Introducción</b> .....	127
<b>3.2. Selección de quejas</b> .....	128
A) Bilingüismo	
⇒ <i>El euskara en el ámbito sanitario: un supuesto</i> .....	128
⇒ <i>Dos facetas del derecho a utilizar el euskara: su reconocimiento formal y material</i> .....	129
B) Cultura	
⇒ <i>Retransmisión de espectáculos y aspectos protegibles</i> .....	130
4. EDUCACIÓN .....	132
<b>4.1. Introducción</b> .....	132
<b>4.2. Selección de quejas</b> .....	135
A) Derechos y deberes	
⇒ <i>Promoción de campañas de matriculación en centros educativos. Protección de datos de carácter personal</i> .....	135
B) Educación infantil	
⇒ <i>Admisión de alumnos</i> .....	137
⇒ <i>Admisión de alumnos</i> .....	138
C) Enseñanza universitaria	
⇒ <i>ETS de Ingenieros Industriales y de Telecomunicación de Bilbao. Constitución de tribunales de examen de 1ª a 4ª convocatoria</i> .....	140
⇒ <i>Master Universitario en Técnico de Nivel Superior para Servicios de Prevención de la Empresa. Acceso de titulados medios</i> .....	142
⇒ <i>UPV/EHU: falta de oferta de cursos de adaptación pedagógica</i> .....	144



D) Otros aspectos	
⇒ <i>Atención de necesidades educativas especiales</i> .....	145
⇒ <i>Homologación titulaciones. Centro de formación Somorrostro</i>	146
5. FUNCIÓN PÚBLICA .....	147
<b>5.1. Introducción</b> .....	147
<b>5.2. Selección de quejas</b> .....	151
A) Derechos y libertades	
⇒ <i>Reordenación de personal en residencia de tercera edad</i> ..	151
B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Sobre el derecho de los ciudadanos, en sus relaciones con las administraciones públicas, a identificar a las autoridades y al personal de aquéllas</i> .....	152
⇒ <i>Repetición de pruebas psicotécnicas debido a problemas médicos alegados por una aspirante</i> .....	155
C) Función pública docente	
⇒ <i>Proceso de redistribución de personal docente de la red pública no universitaria de los institutos de enseñanza secundaria y de los institutos específicos de formación profesional</i> .....	158
⇒ <i>Funcionarios interinos. Excedencia por cuidado de hijos o familiares</i> .....	163
⇒ <i>Concurso de traslados de funcionarios docentes. Error en la consignación de códigos de destino</i> .....	165
⇒ <i>Permisos parentales en supuestos de adopción o acogimiento de menores</i> .....	168
D) Función pública general	
⇒ <i>Oferta pública de empleo de la Administración general de la CAPV</i> .....	169
⇒ <i>Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Acceso</i> .....	174
6. HACIENDA .....	179
<b>6.1. Introducción</b> .....	179
<b>6.2. Selección de quejas</b> .....	182
A) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>La notificación de la comprobación de valores debe dirigirse también al sujeto pasivo</i> .....	182
⇒ <i>Problemas surgidos con la domiciliación bancaria de obligaciones tributarias</i> .....	183
B) Impuestos forales - IRPF	
⇒ <i>Determinación de la base imponible en el IRPF</i> .....	184

C) Impuestos forales - IVA	
⇒ <i>Graduación de una sanción por infracción tributaria</i> .....	185
D) Impuestos municipales	
⇒ <i>Exigencia de pago del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) para tramitar la baja de un automóvil</i> .....	187
⇒ <i>Tributación de los vehículos mixtos, furgones y furgonetas en el IVTM</i> .....	187
⇒ <i>Realización del hecho imponible en el Impuesto sobre Actividades Económicas</i> .....	188
⇒ <i>Bonificaciones a las viviendas sociales en el pago del IBI</i> ..	189
⇒ <i>Falta de adaptación de la ordenanza municipal a la norma foral</i> .....	189
E) Precios públicos municipales	
⇒ <i>Importe de los precios públicos en concepto de vados y pasos a través de las aceras</i> .....	190
F) Tasas municipales	
⇒ <i>Hecho imponible de una tasa por expedición de informes de naturaleza urbanística</i> .....	191
7. INTERIOR .....	193
<b>7.1. Introducción</b> .....	193
<b>7.2. Selección de quejas y actuaciones de oficio</b> .....	195
A) Derechos y libertades	
⇒ <i>Intervención de la Ertzaintza en el Alarde de Hondarribia</i> ..	195
B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>La tramitación de expedientes sancionadores en materia de transportes requiere que el órgano competente adopte una resolución de incoación</i> .....	198
C) Orden público	
⇒ <i>Prolongación de una detención policial</i> .....	201
⇒ <i>Detención irregular de un menor</i> .....	203
D) Seguridad ciudadana	
⇒ <i>Realización del registro corporal en las detenciones policiales</i>	205
⇒ <i>Malos tratos en detención policial</i> .....	207
E) Tráfico	
⇒ <i>Algunas previsiones de la Ordenanza municipal reguladora del estacionamiento regulado del Ayuntamiento de Barakaldo son contrarias al ordenamiento jurídico</i> .....	209
⇒ <i>Las bicicletas, patines, monopatines y otros aparatos similares no pueden circular por las zonas peatonales</i> .....	211

	⇒ <i>Sobre las obligaciones de los servicios de las policías locales para impedir los estacionamientos irregulares habituales ..</i>	213
8. JUSTICIA .....		217
<b>8.1. Introducción</b> .....		217
<b>8.2. Selección de quejas</b> .....		221
A) Colegios de abogados y procuradores		
⇒ <i>Retraso en la resolución de una queja presentada ante el colegio de abogados .....</i>		221
⇒ <i>Falta de motivación en una resolución del colegio de abogados .....</i>		222
B) Funcionamiento de la Administración de justicia		
⇒ <i>Privación de libertad para notificar una citación judicial ...</i>		224
⇒ <i>Retraso en la resolución de un procedimiento de modificación de medidas derivadas de separación conyugal .....</i>		225
9. MEDIO AMBIENTE .....		226
<b>9.1. Introducción</b> .....		226
<b>9.2. Selección de quejas</b> .....		228
A) Actividades clasificadas en suelo residencial		
⇒ <i>Ruidos generados por una actividad clandestina de taller ...</i>		228
⇒ <i>Los vecinos de la Parte Vieja de Donostia/San Sebastián se quejan de contaminación acústica .....</i>		230
B) Otras afecciones medioambientales		
⇒ <i>Contaminación atmosférica y acústica provocada por una actividad en trámites de legalización .....</i>		233
C) Residuos y vertidos		
⇒ <i>Situación de insalubridad derivada del deterioro medioambiental y sanitario de la ría de Asúa .....</i>		235
10. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS .....		237
<b>10.1. Introducción</b> .....		237
<b>10.2. Selección de quejas y actuaciones de oficio</b> .....		239
A) Accesibilidad		
⇒ <i>Accesibilidad en los transportes públicos .....</i>		239
B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo		
⇒ <i>Sobre la presunción de inocencia y la aplicación de la prueba de indicios en el ámbito del derecho administrativo sancionador .....</i>		240
C) Otros servicios públicos		
⇒ <i>No reciben la señal de televisión .....</i>		243
D) Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa		

⇒ Responsabilidad de la Administración por los daños que produjo a una ciudadana una empresa concesionaria de un servicio público .....	244
⇒ Quien reclama por los daños ocasionados por los servicios públicos tiene obligación de probar .....	248
E) Servicios públicos locales	
⇒ Límites a la autorización de vados permanentes .....	249
⇒ Problemas con la instalación de las acometidas de agua de la red municipal a las viviendas .....	249
11. SANIDAD .....	251
<b>11.1. Introducción</b> .....	251
<b>11.2. Selección de quejas y actuaciones de oficio</b> .....	253
A) Asistencia sanitaria	
⇒ Una vertiente del derecho a una segunda opinión .....	253
B) Derechos de los usuarios	
⇒ El derecho al transporte sanitario .....	254
C) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ Derecho a la intimidad en el ámbito sanitario .....	255
D) Otros	
⇒ Atención por parte del servicio de urgencias .....	256
E) Salud mental	
⇒ El consentimiento para la aplicación de un tratamiento ...	257
12. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL .....	258
<b>12.1. Introducción</b> .....	258
<b>12.2. Selección de quejas</b> .....	258
A) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ Programa integral a favor del empleo. Ayudas .....	258
B) Otros aspectos	
⇒ Sobre el requisito de ser trabajador del sector privado para poder acceder a la acción formativa gestionada por Hobetuz	261
13. URBANISMO Y VIVIENDA .....	262
<b>13.1. Introducción</b> .....	262
<b>13.2. Selección de quejas</b> .....	265
A) Disciplina urbanística y ruina	
⇒ Sobre la concesión de licencia urbanística para cerrar un balcón .....	265
B) Ordenación urbanística	
⇒ La autorización a usos residenciales dentro de la servidumbre de protección del dominio marítimo terrestre .....	265

C) Vivienda	
⇒ <i>Dificultad para acreditar ingresos mínimos suficientes del colectivo de discapacitados, por la bonificación de renta que obtienen de la Hacienda foral</i> .....	268
⇒ <i>Control de las ayudas para la rehabilitación de viviendas..</i>	269
⇒ <i>Deficiencias en viviendas sociales</i> .....	270
⇒ <i>Derecho al realojo en la gestión urbanística</i> .....	271
⇒ <i>Sobre la posibilidad de descalificar una vivienda de protección oficial antes del plazo</i> .....	272
14. GESTIONES DIVERSAS .....	274
<b>14.1. Introducción</b> .....	274
<b>14.2. Selección de quejas</b> .....	274
⇒ <i>Datos personales que han de constar en los formularios de solicitud a las administraciones</i> .....	274
B) <i>ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE COLECTIVOS</i> ...	276
1. <i>ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS MUJERES</i> ..	276
2. <i>ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS MAYORES</i> .....	284
3. <i>ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS MENORES</i> ..	285
4. <i>ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS CIUDADANOS EXTRANJEROS</i> .....	291
5. <i>ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD</i> .....	294
<b>CAPÍTULO III. LA ACTIVIDAD DEL ARARTEKO EN CIFRAS</b> .....	301
1. <i>OBSERVACIONES Y DATOS GENERALES</i> .....	303
2. <i>ESTADÍSTICA POR ÁREAS</i> .....	306
3. <i>ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS</i> .....	310
A) <i>Quejas presentadas contra el Gobierno Vasco</i> .....	311
B) <i>Quejas presentadas contra las administraciones forales</i> .....	313
C) <i>Quejas presentadas contra la Administración local</i> .....	314
D) <i>Quejas presentadas contra otras administraciones de la CAPV</i> ..	317
E) <i>Quejas presentadas contra los servicios administrativos de la Administración de justicia en la CAPV</i> .....	318
4. <i>ESTADÍSTICA TERRITORIAL (DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS)</i> .....	318
5. <i>ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL (SITUACIÓN DE LAS QUEJAS)</i> .....	321

6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA (SEXO, LENGUA, FORMA DE RECLAMAR)	329
7. ACTIVIDAD DE LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA (VISITAS Y CONSULTAS TELEFÓNICAS)	331
A) Oficina de atención directa de Vitoria/Gasteiz	334
B) Oficina de atención directa de Donostia/San Sebastián	336
C) Oficina de atención directa de Bilbao	337
8. ACTUACIONES DE OFICIO	339
9. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO (RESULTADOS DE LA ENCUESTA A USUARIOS)	340

#### **CAPÍTULO IV. RESISTENCIA DE DETERMINADOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS AL DEBER DE INFORMAR EN EL PLAZO CONCEDIDO**

1. INTRODUCCIÓN Y OBSERVACIONES	345
2. RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN Y A LOS REQUERIMIENTOS DEL ARARTEKO DURANTE EL 2000	348
A) Gobierno Vasco	348
B) Diputaciones forales	348
C) Ayuntamientos	350
D) Parlamento Vasco	353
E) Otros organismos públicos	353
3. RELACIÓN DE REQUERIMIENTOS EFECTUADOS POR EL ARARTEKO DURANTE EL 2000 PARA CONSEGUIR INFORMACIÓN	354
A) Gobierno Vasco	354
B) Diputaciones forales	356
C) Ayuntamientos	357
D) Otros organismos públicos	362

#### **CAPÍTULO V. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL ARARTEKO**

1. RECOMENDACIONES ACEPTADAS	368
A) Parlamento Vasco	368
B) Gobierno Vasco	368
C) Administración foral	372
D) Administración local	373
2. RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS	378
A) Gobierno Vasco	378
B) Administración foral	378
C) Administración local	379
D) Otras entidades locales	382

3. RECOMENDACIONES PENDIENTES .....	383
A) Gobierno Vasco .....	383
B) Administración foral .....	384
C) Administración local .....	385
4. RECOMENDACIONES NO PROCEDENTES .....	390
A) Administración local .....	390
5. RECOMENDACIONES SUSPENDIDAS POR HABERSE RESIDENCIADO EL ASUNTO EN SEDE JUDICIAL .....	391
A) Gobierno Vasco .....	391
B) Administración local .....	391
6. RECOMENDACIONES SUSPENDIDAS POR OTRAS RAZONES .....	393
A) Gobierno Vasco .....	393
B) Administración foral .....	393
C) Otras entidades locales .....	393
 <b>CAPÍTULO VI. RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL .....</b>	 395
1. NECESIDAD DE UN MAYOR CONTROL DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE LOS CONCIERTOS EDUCATIVOS .....	397
2. EL ABONO DE INTERESES POR LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN LAS DEVOLUCIONES A LOS CONTRIBUYENTES .....	403
3. ARRESTOS DE FIN DE SEMANA Y FORMAS ALTERNATIVAS DE CUMPLIMIENTO DE LA PENA DE PRISIÓN: RESPONSABILIDADES DE LA CAPV .....	411
4. EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DE VIGILANCIA Y CONTROL DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE TXOKOS Y SOCIEDADES GASTRONÓMICAS .....	421
5. OBLIGACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS DE RESPONDER DIRECTAMENTE DE LOS PERJUICIOS DERIVADOS DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, AL MARGEN DE LOS CONTRATOS DE SEGURO PRIVADO QUE SUSCRIBAN CON COMPAÑÍAS ASEGURADORAS .....	426
6. REGULACIÓN DE LAS CONDICIONES DE LOS ALOJAMIENTOS DE TEMPOREROS .....	430
7. LA APLICACIÓN DEL DERECHO AL TRANSPORTE SANITARIO DE LOS USUARIOS VASCOS CUANDO ESTÁN SIENDO ATENDIDOS EN OTRA COMUNIDAD .....	444
8. EL CUMPLIMIENTO DE UN DEBER CONSTITUCIONAL Y LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LA FAMILIA EN EL ACCESO A LA VIVIENDA PROTEGIDA .....	450

<b>CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES. DERECHOS Y LIBERTADES</b> .....	453
1. PRINCIPIO DE IGUALDAD .....	456
2. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS .....	457
<b>2.1. Derecho a la vida y a la integridad física y moral</b> .....	457
<b>2.2. Derecho a la libertad y a la seguridad. Derechos de las personas detenidas</b> .....	458
<b>2.3. Derecho a la intimidad</b> .....	459
<b>2.4. Derecho de acceso a los medios de comunicación</b> .....	460
<b>2.5. Principio de igualdad en el acceso a la función pública</b> .....	460
<b>2.6. Derecho a la tutela judicial efectiva. Principio de presunción de inocencia</b> .....	461
<b>2.7. Derechos de las personas privadas de libertad</b> .....	461
<b>2.8. Derecho a la educación</b> .....	462
3. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS .....	464
<b>3.1. Sistema tributario justo. Principios de igualdad, progresividad y legalidad</b> .....	464
<b>3.2. Derecho a la propiedad privada</b> .....	465
4. DERECHOS SOCIALES .....	466
<b>4.1. Protección de la familia. Protección de los derechos de los menores</b> .....	466
<b>4.2. Derecho a la salud</b> .....	466
<b>4.3. Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado</b> .....	468
<b>4.4. Derecho a una vivienda digna</b> .....	469
<b>4.5. Derechos de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (derechos de las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica)</b> .....	470
<b>4.6. Derechos de las personas mayores</b> .....	471
5. RECAPITULACIÓN .....	471

## ANEXOS

- <i>ANEXO I:</i> Ponencia titulada “La aportación de nuestras instituciones a la cultura de la paz” .....	475
(XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo)	
- <i>ANEXO II:</i> Comunicación titulada “Competencias y responsabilidades de las CCAA en la aplicación de penas alternativas y en el cumplimiento en régimen abierto” .....	487
(XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo)	



- ANEXO III: Comunicación titulada “Algunos problemas en el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial de las administraciones” .... 495  
(XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo)
- ANEXO IV: Comunicación titulada “La notificación edictal en el ámbito del Derecho administrativo sancionador y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva con relación a la modificación del artículo 59 de la Ley 30/1992, operada por la Ley 4/1999 ..... 501  
(XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo)
- ANEXO V: Comunicación titulada “La labor de la institución del Ararteko, en relación con la defensa y promoción de los derechos de las personas de origen extranjero” ..... 505  
(V Congreso Anual de la FIO)
- ANEXO VI: GRÁFICOS
  - Diagrama 1: Proporción en que se ha apreciado irregularidad de la Administración en las quejas concluidas en 2000 ..... 511
  - Diagrama 2: Grado de eficacia de la intervención de la institución del Ararteko 511
  - Diagrama 3: Evolución del número de quejas recibidas (1989-2000) ..... 512
  - Diagrama 4: Situación de las quejas recibidas en 2000 tras el proceso de admisión ..... 512
  - Diagrama 5: Distribución por áreas de las quejas tramitadas directamente.. 513
  - Diagrama 6: Distribución de las quejas tramitadas directamente, por administraciones afectadas ..... 513
  - Diagrama 7: Distribución por áreas de las quejas presentadas contra el Gobierno Vasco ..... 514
  - Diagrama 8: Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra el Gobierno Vasco ..... 514
  - Diagrama 9: Distribución por áreas de las quejas presentadas contra las diputaciones forales ..... 515
  - Diagrama 10: Distribución por áreas de las quejas presentadas contra los ayuntamientos ..... 515
  - Diagrama 11: Evolución de las quejas recibidas de cada territorio (1989-2000) 516
  - Diagrama 12: Evolución de las quejas recibidas de cada territorio, por cada 10.000 habitantes ..... 516
  - Diagrama 13: Distribución de las quejas recibidas según las características de quienes las presentan ..... 517
  - Diagrama 14: Distribución de las quejas recibidas según la lengua en que han sido presentadas ..... 517
  - Diagrama 15: Distribución de las quejas recibidas según su forma de presentación ..... 517
  - Diagrama 16-17: Visitas recibidas en las oficinas de atención directa en 2000 (número y características) ..... 518
  - Diagrama 18: Distribución de las visitas por grupos de edad ..... 518
  - Diagrama 19: Visitas materializadas en quejas ..... 519

---

- Diagrama 20: Procedencia geográfica de las visitas a las tres oficinas de atención directa .....	519
- Diagrama 21: Actuaciones de oficio (2000). Distribución por áreas .....	520
- Diagrama 22: Actuaciones de oficio (2000). Distribución por administraciones afectadas .....	520
- Diagramas 23 a 28: Valoración de la intervención de la institución del Ararteko por parte de las personas reclamantes (resultados de la encuesta) .....	521
- Diagramas 29-30: Valoración de la intervención de la institución del Ararteko de los reclamantes cuyo problema “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal” .....	524
<b>ÍNDICE DE MATERIAS .....</b>	<b>525</b>

## PRESENTACIÓN

Este informe que presento al Parlamento Vasco es el compendio de la actividad de la institución del Ararteko durante el año 2000.

La presentación del informe anual es algo más que el cumplimiento de un mandato legal. Es la plasmación escrita de la actividad de todo un año para el conocimiento, primeramente, del Parlamento del que soy comisionada, pero también de los propios ciudadanos y de las administraciones afectadas, con la finalidad última de contribuir a garantizar los derechos de la ciudadanía.

El informe incluye, como preceptúa la ley, una valoración general de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma. Asimismo, contiene datos cuantitativos de las actuaciones realizadas, refleja los expedientes más relevantes y realiza una función promocional del derecho mediante sugerencias y recomendaciones, proponiendo modificaciones tanto normativas como de las actuaciones de la Administración, para garantizar su mejor funcionamiento.

En el informe se ponen de manifiesto también las vulneraciones de derechos que han sido reparados por la intervención del Ararteko, bien porque han sido aceptadas las recomendaciones dictadas o porque se ha dado una respuesta positiva, al conocer el problema que se plantea.

Me es muy grato constatar que prácticamente en el 90 % de los expedientes en los que se ha detectado una actuación irregular de la Administración, ésta ha corregido su actuación.

Para una institución que se basa en su capacidad de convicción, estos resultados son la mejor prueba de su consolidación y contribuyen a que la ciudadanía perciba a la institución del Ararteko como cercana y eficaz, al comprobar que gracias a su intervención son repuestos en los derechos que le habían sido conculcados.

Cuando la Administración no ha aceptado las recomendaciones recibidas o no ha colaborado, demorando la información requerida, queda reflejado en sus correspondientes capítulos. Quiero destacar que estas actuaciones administrativas denotan, en muchos casos, una falta de respeto, en última instancia, a los propios ciudadanos afectados por una actuación irregular de la Administración.

Una de las actividades de la institución del Ararteko que considero de mayor interés es la elaboración de informes extraordinarios, fundamentalmente sobre la situación de los colectivos más desfavorecidos socialmente, y cuál es la respuesta de las administraciones a las necesidades detectadas.

En el año 2000 se finalizó y se presentó en el Parlamento Vasco un informe extraordinario sobre atención comunitaria de la enfermedad mental en la CAPV.

En este año se han iniciado además dos importantes informes extraordinarios. El primero de ellos, versa sobre la respuesta a las necesidades educativas especiales en la

CAPV. El segundo informe tiene relación con la integración social de las personas con discapacidad en la CAPV.

He tenido siempre una especial sensibilidad por la consecución de una igualdad efectiva entre mujeres y hombres, y esta sensibilidad se manifiesta en una apuesta decidida por una utilización no sexista del lenguaje. Pese a ello, en la redacción en castellano de este informe, y dado que esta lengua utiliza el masculino como genérico, en muchas más ocasiones de las que me gustaría se acude a términos masculinos para designar a colectivos.

Por otra parte, la ley que regula esta institución del Ararteko utiliza la misma denominación para la institución que para su titular, lo que a veces motiva que se generen problemas para distinguir en qué acepción se utiliza el término Ararteko.

Se trata, en definitiva, de hacer visible la problemática específica que afecta a las mujeres, procurando aplicar en el funcionamiento cotidiano de la institución la perspectiva de género.

Este año 2000, que ahora repasamos, tiene una fuerte carga simbólica por la conclusión de un milenio y el comienzo de otro nuevo. Por ello, las Naciones Unidas lo han declarado como el Año Internacional de la Cultura de Paz.

Una institución como la nuestra ha querido reflexionar sobre la cultura de paz, tanto en las XV Jornadas de Defensores del Pueblo como en una jornada de estudio en los Cursos de Verano de la UPV/EHU, en la que contó con la presencia de los profesores Federico Mayor Zaragoza y Vicenç Fisas Armengol.

Desgraciadamente, durante este período no han fructificado los valores de la paz, sino que se ha visto empañado por los contravalores más negativos de la cultura de la violencia: el fanatismo y la intransigencia hasta su manifestación más degradada, el asesinato; el desdén por la legalidad y los derechos humanos.

El año 2000, año de la cultura de la paz, se ha visto teñido de luto por las 22 personas asesinadas por ETA. Muchos ciudadanos vascos han sido extorsionados, violentados en sus domicilios, han visto limitada su libertad de expresión, su seguridad personal. Por ello, resulta dolorosamente necesario recordar que, como se declaró en el Congreso Internacional sobre la Paz en la Mente de los Hombres, que se celebró en Yamasukro en 1989, la cultura de paz se fundamenta *“en los valores universales del respeto a la vida, la libertad, la justicia, la solidaridad, la tolerancia, los derechos humanos y la igualdad entre mujeres y hombres”*.

Este año 2000 ha sido también el de la finalización del mandato de Xabier Markiegi, el 10 de septiembre. Gran parte de las actuaciones que este informe contiene se realizaron bajo su dirección.

Quiero expresar mi reconocimiento por su labor a lo largo de estos años, por haber contribuido a consolidar la institución del Ararteko. Me considero realmente afortunada por haber trabajado, codo a codo, con él y con quienes conforman el equipo del Ararteko en el apasionante compromiso de defender los derechos de la ciudadanía. Mi empeño es seguir la estela trazada y profundizar en todas las potencialidades garantistas que ofrece esta institución del Ararteko.

Marzo de 2001  
LA ARARTEKO EN FUNCIONES  
*Mercedes Agúndez Basterra*

# **CAPÍTULO I**

## **PRINCIPALES ACTUACIONES DEL ARARTEKO**

## **1. INFORMES EXTRAORDINARIOS ELABORADOS O INICIADOS DURANTE EL 2000 Y ACTUACIONES DE OFICIO DE SEGUIMIENTO DE LOS ANTERIORES INFORMES**

### **1.1. ACTUACIONES DE CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DICTADAS EN LOS INFORMES EXTRAORDINARIOS PRESENTADOS EN AÑOS ANTERIORES**

#### **1.1.1. SEGUIMIENTO DE LAS ACTUACIONES INICIADAS A RAÍZ DEL INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS CÁRCELES EN EL PAÍS VASCO**

En marzo de 1996 fue entregado al Parlamento Vasco el informe extraordinario de la institución del Ararteko sobre la situación de las cárceles en el País Vasco. En él se describió la problemática observada en los tres centros penitenciarios de nuestra Comunidad, y se efectuaron una serie de recomendaciones para mejorar la situación de las personas presas. Posteriormente, en el informe anual ordinario correspondiente a ese mismo año, se ofreció una información amplia sobre los pasos dados por el Ararteko ante unas y otras administraciones, y sobre la polémica suscitada por el informe en determinados ámbitos (cfr. cap. I, apdo. 2.1.2. del Informe 1996).

En el informe anual del año siguiente se hizo un balance de las actuaciones llevadas a cabo por esta institución para mejorar la situación descrita en ese informe. Se destacaron algunos aspectos positivos (reducción del número de presos, mejoras introducidas en la atención sanitaria, obras de mantenimiento...), y sobre todo se ofrecieron datos actualizados sobre cada centro penitenciario (Basauri, Martutene, Nanclares) a partir de los informes elaborados por los directores de los centros; sobre los motivos de preocupación destacados por las asociaciones de apoyo a las personas presas, puestos de manifiesto en las reuniones mantenidas con ellas; y sobre el informe elaborado por el Departamento de Sanidad sobre prestaciones sanitarias ofrecidas durante el año 1997 (cfr. cap. I, apdo. 2.1.1. del Informe 1997).

El informe anual de 1998 recogía también un resumen de la información que ese año aportaron los directores de los tres centros penitenciarios, centrada en diferentes áreas de intervención (educación, formación ocupacional, atención sanitaria...), y de las cuestiones y motivos de preocupación que nuevamente pusieron de manifiesto las

asociaciones de apoyo a las personas presas. Además, destacaba, bien por su trascendencia, bien por la implicación que en ellos había tenido el Ararteko a lo largo del año, siete aspectos concretos (cfr. cap. I, apdo. 1.1.1. del Informe 1998).

Las principales actuaciones de seguimiento llevadas a cabo por el Ararteko durante el año 1999 se centraron, precisamente, en tres de los siete aspectos destacados (cfr. apdo. 1.1.1. del Informe 1999):

- Extensión del programa de intercambio de jeringuillas.
- Atención psiquiátrica a las personas presas.
- Unidades hospitalarias de custodia especial de Txagorritxu y Basurto.

Los tres temas destacados en el informe del año pasado presentan características comunes: afectan a las condiciones de salud y a la atención sanitaria de las personas presas, y encajan dentro del marco de colaboración entre Instituciones Penitencias y Gobierno Vasco. Es precisamente esta última característica la que permite al Ararteko una actuación directa que, en otros temas igualmente importantes, resulta inviable.

No debe olvidarse que las funciones que integran la competencia en materia penitenciaria no han sido traspasadas a nuestra Comunidad y que, por tanto, los tres centros penitenciarios siguen dependiendo del Ministerio del Interior. La existencia de un convenio marco de colaboración entre dicho ministerio y el Gobierno Vasco -y de otro convenio específico en materia sanitaria- es la que ha permitido una intervención del Ararteko, si bien limitada a los temas objeto de colaboración. Esta situación condiciona seriamente las posibilidades reales de seguimiento y explica, en gran parte, tanto los temas abordados como la metodología utilizada. De hecho, el seguimiento efectuado durante estos años ha sido posible gracias a la buena relación mantenida con las direcciones de los centros y con las asociaciones de apoyo a las personas presas, con las que se han hecho reuniones de intercambio periódicas, o a la presencia en uno de los foros de colaboración: las comisiones de seguimiento de los programas de intercambio de jeringuillas. Pero se trata, siempre, de un seguimiento indirecto, limitado en los temas y que no cuenta con instrumentos básicos de recogida de información, como son la visita directa a los centros y las entrevistas a las personas que trabajan o que están presas en ellos.

Según este marco, resulta difícil para una institución como el Ararteko avanzar más en los asuntos abordados o lograr un mayor seguimiento. Así, las actividades de este año se han limitado a mantener, mínimamente, las líneas de actuación abiertas (relación con las asociaciones y direcciones, visita a las unidades hospitalarias, comisiones para el programa de intercambio de jeringuillas), a dar respuesta a las quejas recibidas de personas presas y a abordar, con carácter prioritario, las posibilidades de cumplimiento en régimen abierto o la aplicación de penas alternativas a la prisión.

A continuación señalamos, de forma resumida, algunos aspectos destacables de los asuntos citados.

- Respecto a las transferencias de las funciones en materia penitenciaria y a los acuerdos de colaboración entre el Ministerio de Interior y el Gobierno Vasco, según la información recibida del Departamento de Justicia (convenio-marco y convenio específico en materia sanitaria), no sólo no se han producido avances significativos, sino que no parece que exista una relación fluida ni se utilicen los necesarios cauces de colaboración.

- En las quejas recibidas durante este año se siguen planteando cuestiones similares a las de años anteriores, como se expone en la introducción del área de Justicia. Persisten también las situaciones de alejamiento de presos y presas respecto a su entorno, con las consiguientes repercusiones negativas en sus familias. Sobre estas situaciones se ha manifestado reiteradamente esta institución, al igual que otros representantes y agentes sociales, con algunos de los cuales se ha mantenido relación a lo largo del año.
- Respecto a los programas de intercambio de jeringuillas en los centros penitenciarios situados en nuestra Comunidad, la situación actual se puede resumir del siguiente modo:
  - CP de Basauri: continúa el Programa de Intercambio de Jeringuillas (PIJ) iniciado experimentalmente en julio de 1997, evaluado positivamente y divulgado, mediante una sencilla publicación, como base de otros proyectos.
  - CP de Martutene: una vez elaborado y el proyecto y constituida la comisión de seguimiento, el Programa de Intercambio de Jeringuillas se puso en marcha en este centro en febrero de 2000.
  - CP de Nanclares de Oca: de acuerdo con la información recibida del propio centro el pasado 13 de julio de 2000, su Consejo de Dirección estaba *“abordando el estudio y las gestiones necesarias para adaptar el PIJ a las características propias del Centro, de forma que antes de finalizar este ejercicio pueda ser un recurso ofertado a nuestros internos”*. Un par de meses antes, un grupo de internos del centro había presentado una queja ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria solicitando la implantación del programa. En el momento de redactar este informe, todavía sigue pendiente la puesta en marcha del programa, si bien se están dando pasos para su elaboración y aplicación. Así, el 15 de febrero de 2001 se llevó a cabo una primera reunión conjunta, entre todas las partes implicadas, con objeto de iniciar el proceso. Esta institución reitera su petición de implantación urgente del programa en el centro y espera que los pasos que se están dando ofrezcan resultados en un tiempo corto.
- Respecto a la atención psiquiátrica ofrecida a las personas presas y a la situación de las unidades hospitalarias de custodia especial, nos remitimos a lo señalado en el apdo. 1.1.1. del Informe 1999, sin que se tenga conocimiento de nuevas actuaciones o mejoras significativas.
- Independientemente del actual reparto competencial en materia penitenciaria, la institución del Ararteko considera necesario, urgente y posible desarrollar en nuestra Comunidad las posibilidades de cumplimiento en régimen abierto previstas en la Ley, así como la aplicación de penas alternativas a la prisión. A esta prioridad quiere responder la recomendación general que se incluye en este mismo informe (cfr. cap. VI de Recomendaciones Generales).

En una de las reuniones periódicas que el Ararteko mantiene con los colectivos que trabajan en el ámbito penitenciario y de reinserción social, una asociación de apoyo puso en nuestro conocimiento una serie de deficiencias denunciadas por reclusos de la prisión de Nanclares de Oca. El listado de carencias y deficiencias del centro abarcaba cinco bloques y hacían referencia a:



- las instalaciones (equipamiento de las celdas, situación y horario de las duchas, condiciones de los locales de visitas vis a vis...);
- los recursos materiales (escasez del lote higiénico mensual; falta de almohadas, fundas y sábanas...);
- las deficiencias en la comida;
- el trato y tratamiento (mezcla de preventivos y penados; retrasos en los trámites; insuficiencia en la atención médica; criterios para acceder a los talleres...);
- las dificultades para el trabajo de la asociación en condiciones correctas.

Conforme al marco competencial arriba recordado, la institución del Ararteko trasladó estas manifestaciones al Defensor del Pueblo el 15 de febrero. Personal del Defensor visitó el centro y posteriormente, el 30 de mayo, nos hizo llegar sus observaciones y el resultado de la visita. Se dirigió, además, a la Dirección de Instituciones Penitenciarias y, una vez obtenida respuesta de ésta, nos la transmitió el pasado 10 de noviembre.

Del escrito del Defensor del Pueblo, de la respuesta del Director de Instituciones Penitenciarias y de su contraste con el escrito de los internos, se pueden destacar los siguientes elementos:

- El día de la visita del personal del Defensor se encontraban en el centro 565 internos, de los cuales 74 eran mujeres. Se apreció que el porcentaje de ciudadanos extranjeros era alto.
- La disminución de internos, respecto a épocas anteriores ha permitido que descienda el número de reclusos por módulo. Sin embargo, el escaso número de departamentos modulares disponibles hace que no haya separación entre preventivos y penados. La mezcla de situaciones es especialmente llamativa en el módulo 5 (presos en conducción, en arresto de fin de semana, en primer grado, ingresos).
- En cuanto a las instalaciones del centro, se reconocen deficiencias como:
  - cubiertas en mal estado, que producen frecuentes goteras y que es necesario sustituir;
  - insuficiente mantenimiento y especial deterioro en el módulo 5;
  - frecuentes atascos en los inodoros, que se atribuyen al mal uso;
  - falta de cristales en algunas ventanas y mamparas;
  - ubicación inadecuada de las duchas en la mayoría de los módulos;
  - escasez en el número de salas disponibles para las visitas;
  - ubicación inadecuada y tamaño reducido de las salas para comunicaciones íntimas;
  - falta de mesas, baldas o perchas en algunas celdas;
  - gran deterioro del mobiliario en la sala de día del departamento de mujeres (este mobiliario, según el escrito de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, ha sido sustituido ya).
- En algunos casos se señalan obras de mejora, algunas previstas y otras ya realizadas, que afectan a diferentes servicios. Así:
  - reforma de los locutorios e implantación de un sistema de telefonía interna que evite el tener que levantar la voz para hacerse oír;
  - pintura y obras en la sala habilitada para comunicaciones familiares;

- pintura, alicatado y renovación del mobiliario en las salas para comunicaciones íntimas;
  - reforma de las duchas de la planta superior de la enfermería;
  - obras diversas en el departamento de mujeres y en el departamento de régimen abierto;
  - colocación de baldas de obra en algunas celdas;
  - sustitución de los tejados de planta baja para este ejercicio y del resto en años posteriores;
  - supresión de goteras en el edificio donde la policía autónoma tiene sus vestuarios.
- Respecto a las posibilidades de trabajo, el escrito del Defensor señala que: *“El centro tiene disponibles 140 plazas remuneradas, 108 en talleres productivos y el resto en servicios internos. Las 4 naves industriales disponibles están en exclusiva dedicadas a la confección de circuitos eléctricos para electrodomésticos, por cuenta de una empresa privada. Recientemente se ha establecido un taller específico de cableado para mujeres, en el que trabajan 7 internas. No obstante, algunas reclusas nos manifestaron que esa ocupación les resulta muy compleja y fatigosa y preferirían otras en las que no hubiera que permanecer de pie todo el tiempo. Dificultades de espacio impiden al centro asumir más trabajo, ya que la dirección estima que serían necesarios unos 25 puestos más para cubrir adecuadamente la demanda. Se apreció que la cárcel no disponía de un número suficiente de funcionarios para atender los talleres, ya que en turno de mañana las 4 naves están a cargo de una sola persona.”*
- En relación con el área de educación, el escrito del Defensor recuerda que: *“En el Centro prestan sus servicios 9 profesores. De ellos 6 son de primaria (1 de ellos de baja laboral) y 3 de ESO. A criterio del establecimiento el número óptimo de docentes sería de 12. La cárcel no dispone de un suficiente número de aulas y espacios para realizar actividades ocupacionales. No obstante, existen algunas, aunque la sensación es que no resultan muy numerosas.”*
- Y el escrito de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias añade que *“Las aulas, efectivamente, son escasas, si bien actualmente se ha ampliado en dos el número de las existentes, una para el departamento de mujeres y otra en la zona de hombres.”*
- En cuanto a algunos de los recursos materiales, el escrito del Defensor señala que *“Algunas camas, especialmente en el módulo 5, presentaban un notable grado de deterioro, con colchones sin funda y con polvo acumulado. Frecuentemente faltaba la almohada.”* Respecto a esta cuestión concreta, el escrito de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias señala que el problema se ha solventado dotando a la cama de ese módulo de colchón con funda.

- Las posibilidades de comunicación del centro fueron objeto, en su día, de un expediente de oficio del Ararteko, y vuelven a plantearse ahora en estos escritos, tanto por los propios internos como por las instituciones. Así el Defensor recoge que:

*“La Dirección confirmó que existen problemas de comunicación para llegar al centro, problemas que afectan tanto a los familiares como a los propios internos que disfrutan de régimen abierto. Precisamente en relación con estos últimos, se informó que se estaba en trámite para el establecimiento de una línea de microbús que uniera la cárcel con Vitoria, de modo que los internos que trabajan en el exterior vieran mejorado el horario de salida y de ingreso.”*

Además, añade que *“Cada módulo ordinario dispone de 2 teléfonos situados entre rastrillos. Con carácter general, están autorizadas 3 llamadas a la semana por interno.”*

Por su parte, el escrito de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias añade que *“para llegar al centro, es cierto que no se dispone de una red de comunicaciones fluida que coincida con las necesidades de los internos. Actualmente existe un programa de subvención de billetes de tren para internos de tercer grado y artículo 117, pero los horarios no son adecuados. Se ha solicitado de la Diputación Foral de Álava la subvención de un servicio de autobús que permita adecuar los desplazamientos a las necesidades de tratamiento de los internos y a las necesidades organizativas del establecimiento.”*

- Respecto a las quejas en relación con las comidas, el escrito del Defensor recoge varias observaciones:
  - remodelación efectuada en las instalaciones de la cocina, en la que trabajan 8 internos y 2 cocineros contratados;
  - que se le informó de que, efectivamente, *“el centro tiene pocas dietas blandas, pero a consecuencia de que los facultativos no las prescriben y no por ninguna decisión de carácter administrativo”*;
  - que varios internos se quejaron de que la comida era muy mala y que en la propia visita se comprobó que algunos platos *“concretamente un arroz con pescado, no ofrecían una presentación adecuada, pues el arroz estaba claramente pasado”*;
  - que *“es posible que exista una cierta reiteración en los menús”*;
  - que *“no se apreció que las bandejas estuviesen sucias”*;
  - que *“No pareció que el tiempo asignado a cada turno de comida fuera insuficiente para poder comer con tranquilidad.”*;
  - observaciones sobre el sistema de compras en el exterior mediante el reca-dero...
- Una de las quejas de los internos en su escrito se refería a la duración de los períodos para ir y volver a Basauri. Sobre esta cuestión, el escrito del Defensor señala que:

*“Respecto de los traslados desde la prisión de Nanclares a la de Basauri, se confirmó a los Asesores de esta institución que efectivamente los mismos*

*se realizan en unos períodos de tiempo más dilatados de lo que sería deseable. Ese hecho se ve además afectado por el déficit de personal de oficina que padece el centro y que, lógicamente repercute en que el despacho de los asuntos sea más lento. Este déficit de personal hace también que los expedientes disciplinarios se alarguen en el tiempo más de lo debido.”*

- En relación con la atención médica, el escrito de los internos señalaba que “*el médico sólo atiende los lunes, miércoles y viernes*”, que “*no existe rebaje si tomas metadona*”, y que “*los especialistas médicos resultan desconocidos (oculista sobre todo)*”.

*El escrito del Defensor, tras la visita al centro, recoge los siguientes elementos: “El cuadro de profesionales sanitarios del establecimiento está compuesto por 7 médicos y 6 DUES. Los médicos se hallan adscritos a los módulos. Se ha implantado un sistema en el que la consulta a solicitud del interno se realiza los lunes, miércoles y viernes. El resto de los días se emplea para consultas de seguimiento programadas y para visitas de control.*

*En cuanto a la atención de especialistas, el centro recibe la visita periódica de dentistas, oftalmólogos, ginecólogos, psiquiatras, así como de otros facultativos pertenecientes al Servicio Vasco de Salud.*

*Se nos señaló que no se conceden rebajes a los internos que toman metadona. A este respecto, se nos indicó que los reclusos sí pueden acceder a un rebaje por causas médicas. La otra posibilidad de rebaje en celda se utiliza sólo para aquellos internos que siguen estudios, o para que puedan descansar los fines de semana quienes trabajan en talleres.”*

\* \* \*

Retomando el tema de la atención sanitaria, objeto de preocupación y de interés frecuente de esta institución en los últimos años e informes, recogemos aquí algunas informaciones recibidas, de diferentes fuentes, en los últimos meses:

- Ya se ha hecho referencia, anteriormente, a la queja interpuesta por algunos internos del CP de Nanclares de Oca, ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Bilbao, solicitando la implantación del Programa de Intercambio de Jeringuillas en el centro. Dicha queja se puede enmarcar en una propuesta más amplia, promovida por la asociación de apoyo a las personas presas Salhaketa, que el año 2000 elaboró y nos hizo llegar, junto a una copia de la referida queja, su manifiesto titulado “Situación sanitaria y estado de salud de las personas presas: problemas y propuestas de actuación. Especial referencia a las prisiones vascas”.

*El manifiesto hace una serie de consideraciones sobre la privación del derecho a la salud en las cárceles, analiza la situación sanitaria y el estado de salud de las personas presas, tanto en general como en las prisiones ubicadas en la CAPV -con especial referencia a la de Nanclares-, y plantea una serie de propuestas de actuación:*

- reparto de jeringuillas desechables;
- excarcelación de las personas con sida;
- cierre cautelar de las unidades hospitalarias de custodia especial;

- plan de prevención en materia de salud mental;
  - creación de un registro epidemiológico y coordinación para el acceso a tratamientos especializados;
  - creación de servicios extrapenitenciarios para tratamiento de drogodependencias;
  - plan de educación para la salud en cada centro...
- También la Plataforma Martutene (integrada por las asociaciones Salhaketa, SOS-Racismo, Arrats, Pastoral Penitenciaria, PATA, ACASGU, AFAPP y Askagintza) ha elaborado y nos ha hecho llegar un documento titulado “La salud de nuestros pres@s-Gure presoen osasun egoera”, en el que se recogen aspectos legales e informaciones entresacadas de otros informes, tanto de instituciones como de asociaciones.
- Por otra parte, el 26 de enero del año 2001, el Subdirector General de Sanidad Penitenciaria envió a esta institución un ejemplar de la *Memoria 1999 de los programas de intervención con drogodependientes en centros penitenciarios*. La memoria recoge las principales actuaciones llevadas a cabo en esta materia y los datos básicos sobre cada uno de los programas de intervención. En la tabla siguiente hemos querido recoger los datos referidos a los centros de nuestra Comunidad, que permiten obtener una visión global y comparativa.

<b>PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN EN DROGODEPENDENCIAS DATOS CORRESPONDIENTES A LOS TRES CENTROS DE NUESTRA COMUNIDAD, TOMADOS DE LA MEMORIA 99 DE LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD PENITENCIARIA</b>				
	<b>BASAURI</b>	<b>MARTUTENE</b>	<b>NANCLARES</b>	<b>TOTALES</b>
<b>INFORMACIÓN / PREVENCIÓN</b>				
Información/Motivación/Acogida	167	-	-	167
Educación para la salud	261	-	-	261
<b>INTERCAMBIO DE JERINGUILLAS</b>				
Dispensaciones	795	-	-	795
Intercambios	4.033	-	-	4.033
<b>METADONA</b>				
Total año en tratamiento	291	114	534	939
Internos en tratamiento a 31 de diciembre				
Número	31	34	120	185
Porcentaje sobre población total	14,62 %	13,49 %	20,87 %	17,81 %
<b>DESINTOXICACIÓN</b>				
Desintoxicaciones pautadas realizadas	486	-	75	561

	<b>BASAURI</b>	<b>MARTUTENE</b>	<b>NANCLARES</b>	<b>TOTALES</b>
<b>DESHABITUACIÓN</b>				
Ambulatoria-total año				
Con antagonistas	23	6	27	56
Sin antagonistas	199	138	202	539
Internos en deshabituación a 31 de diciembre				
Número	38	40	101	179
Porcentaje sobre población total	17,92%	15,87%	17,57%	17,23%
<b>DERIVACIONES A REC. COMUNITARIOS</b>				
A programas de metadona	115	25	55	195
A programas de deshabituación	165	-	72	237
Centros ambulatorios/de día	118	-	37	155
Pisos de inserción	-	-	5	5
Comunidades terapéuticas	25	-	22	47
Otros recursos	22		8	30
<b>ENTIDADES CORRESPONSABLES</b>	EDEX	AGIPAD PROYECTO HOMBRE	LUR GIZEN	

Fuente: Subdirección General de Sanidad Penitenciaria (nº de usuarios, año 1999)

### 1.1.2. SEGUIMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS TRABAJADORES TEMPOREROS EN ÁLAVA

En el informe anual de 1996 el Ararteko incluyó un capítulo dedicado al análisis de la situación de los trabajadores temporeros y sus familias que acudían a la vendimia y a la recogida de la patata en Álava. El análisis se centraba en cuatro aspectos que, a juicio de esta institución, y según la información recogida, afectaban a los derechos de estas personas y exigían la adopción de medidas de mejora y la colaboración y coordinación entre diferentes instituciones. Los cuatro aspectos se refieren a:

- los sistemas de contratación que se utilizan;
- las condiciones de alojamiento en que viven;
- las condiciones de escolarización de sus hijos e hijas;
- su integración o exclusión social en el entorno.

Posteriormente, año tras año, esta institución ha efectuado un cierto seguimiento de la situación, destacando tanto las mejoras introducidas como las cuestiones pendientes, y ha dado cuenta de ellas en sus informes anuales al Parlamento. Además, en el informe ordinario del año 1997 efectuó una recomendación sobre la necesidad de regular las condiciones de alojamiento de los trabajadores temporeros y sus familias. Dicha recomendación no ha sido aún puesta en práctica y se retoma en este informe con nuevos datos y una mayor concreción.

El seguimiento sobre la situación de los temporeros ha sido posible gracias a las visitas efectuadas durante las campañas agrícolas, y también gracias a las relaciones y la colaboración con diferentes instituciones, sindicatos, asociaciones y colectivos implicados en el asunto. También ha ayudado a ello la asistencia ocasional de un representante del Ararteko a las reuniones de la mesa interinstitucional creada específicamente para la problemática de los temporeros, promovida por la Diputación Foral de Álava.

Precisamente, en una de las últimas reuniones celebradas por dicha mesa el año 2000, se planteó, por parte de sus componentes, la conveniencia de que la institución del Ararteko abordara de nuevo la cuestión de los asentamientos y alojamientos de los trabajadores temporeros, cuestión reiterada, que se consideraba muy problemática y necesitada de criterios comunes. El seguimiento que ha realizado el Ararteko durante las dos últimas campañas se ha centrado especialmente en esta cuestión y, en menor medida, en las condiciones de escolarización de los menores que acuden acompañando a sus padres y madres. Serán estas dos cuestiones las que se aborden, brevemente, a continuación:

#### A) **Condiciones de alojamiento**

En este mismo informe (cfr. capítulo 6) se recoge una recomendación general del Ararteko sobre la "Regulación de las condiciones de los alojamientos de temporeros". Dicha recomendación tiene tres partes bien diferentes:

- Una primera, en la que se describe la realidad observada durante los últimos años, se ofrecen datos básicos y se destacan las diferentes necesidades por cubrir.
- Una segunda, que aporta información sobre iniciativas y proyectos llevados a cabo en otros lugares con fuerte presencia de trabajadores temporeros.

- Una tercera, que aborda la cuestión competencial y la implicación de las diferentes instituciones y, en consecuencia, propone los instrumentos jurídicos necesarios para su regulación.

Seguramente existe cada vez una mayor conciencia social o un mayor grado de conocimiento sobre algunas de las situaciones que padecen los trabajadores temporeros. Es posible que hayan contribuido a ello determinados conflictos o accidentes, como los sucedidos en El Ejido o Lorca. En nuestro caso concreto, son muchas las dificultades que se encuentran para mejorar la situación: campañas cortas, necesidades muy diferentes según los distintos colectivos presentes, escasez de iniciativas de colaboración, insuficiencia de datos fiables... Una de esas dificultades, en la regulación de los alojamientos, es la implicación de muchas entidades y de diferentes niveles: ayuntamientos, diferentes departamentos de la Diputación Foral de Álava, diferentes departamentos del Gobierno Vasco... De hecho, el cumplimiento de la recomendación del Ararteko afectaría especialmente al Departamento de Agricultura del Gobierno Vasco, a la Diputación Foral de Álava y a todos los municipios de las zonas afectadas (Rioja alavesa, Llanada alavesa, Montaña alavesa).

La recomendación que se efectúa en este informe fue enviada formalmente, en sus contenidos esenciales, el mes de mayo de 2000, al Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava, para su análisis y presentación en la mesa interinstitucional. Fue objeto también de reuniones de trabajo mantenidas por personal del Ararteko con responsables de diferentes departamentos. A pesar del interés y de la buena voluntad puestas de manifiesto por muchos de sus responsables, hasta el momento de redactar este informe no se ha recibido un respuesta formal de ninguna de las instancias competentes.

La institución del Ararteko considera necesario regular las condiciones de alojamiento de estas personas y resolver con urgencia esta problemática, sin esperar a que sea fuente de mayores conflictos. La recomendación del capítulo 6 quiere contribuir a ello.

## B) **Condiciones de escolarización**

Las necesidades de escolarización de hijos e hijas menores de trabajadores temporeros surgen de que una buena parte de éstos acuden a las zonas citadas acompañados de su familia. Posiblemente, lo ideal sería que los menores permanecieran atendidos en origen y en algunos lugares, como Andalucía, existen experiencias en este sentido, con infraestructuras creadas al efecto, como guarderías e internados para hijos de familias temporeras, donde son atendidos durante los períodos de recogida de la cosecha. Sin embargo, por muchas razones -culturales, de dispersión del sector, de reducción del tiempo de estancia...- es previsible que, durante muchos años, familias enteras sigan acudiendo a Álava en los momentos de mayor oferta de trabajo agrícola, como vienen haciendo año tras año.

Durante los últimos cursos se han dado pasos significativos para poder ofrecer una mínima escolarización en centros de la zona a aquellos menores, en edad escolar, que lo desean. Esto ha supuesto la habilitación de algunas aulas y locales, la dotación de profesorado adicional en algunos casos, la gestión de becas y ayudas para comedor, la facilitación de transporte escolar, la concienciación de



las comunidades escolares y la coordinación o la colaboración entre los servicios escolares, los servicios sociales y el personal implicado en programas socioeducativos. Ello ha hecho posible, que, durante los últimos años, el número de chicos y chicas, especialmente de los menores de doce años que han acudido a las clases, al menos algún día, haya ido aumentando. No es fácil saber en todos los casos si ese aumento se produce porque cada vez son más los menores presentes en la zona o porque cada vez son más los que acuden a los centros.

Hay que señalar, sin embargo, que todavía son muchos los menores que no asisten a las clases, como lo prueba cualquier visita a los pueblos y acampadas en horario escolar, o queda recogido en los censos elaborados cada año por las asociaciones que llevan a cabo los programas socioeducativos. En estos últimos casos, en los que se dispone de datos fiables, se observa que son mayoría todavía quienes no asisten.

Así, por ejemplo:

- En la zona de vendimia, la asociación Hezilan censó este año 155 familias, con un total de 1.197 personas. El número de menores censados fue de 407, y se consiguió algún grado de escolarización (al menos un día) con 176 de ellos.
- En la zona de la Montaña alavesa, la asociación Era Berri atendió a 32 familias temporeras, en las que contabilizó 99 menores. 46 de ellos, de entre 3 y 13 años, fueron escolarizados, aunque la mitad (23 niños y niñas) han acudido a clase menos de la mitad de los días.
- En la zona de la Llanada, Cáritas recogió los datos correspondientes a 39 agricultores contratantes y 340 personas de familias temporeras. 35 de estas personas eran menores de quince años y de origen portugués. Algunos de ellos acudieron al CP Marco Sagasti de Agurain.

Téngase en cuenta el valor relativo de estos datos que, en todo caso, afectan a las familias “censadas” por las asociaciones, no al total de la población temporera en la zona.

Por otra parte, con frecuencia, los centros de la zona son pequeños y no disponen de los medios que necesitarían para escolarizar en condiciones adecuadas a toda la población potencialmente escolarizable. Así, fijan, de acuerdo con sus condiciones y criterios, un tope máximo de alumnos de estas características a escolarizar, tope que en ocasiones y en las zonas de mayor concentración de familias temporeras resulta insuficiente para atender a la demanda de escolarización.

Durante la última campaña, por ejemplo, se ha escolarizado un número considerable de niños y niñas de estas características, al menos en los centros escolares de:

- Elciego (66 menores), Lanciego (47), Oion (8) y Laguardia (44 en el centro de Primaria y 11 en el de Secundaria), en la zona de vendimia.
- Agurain (CP Marco Sagasti), Kanpezu (CP Kanpezu-Yoar, 34; Instituto, 2) y Maeztu (12), en la zona de recogida de patata, además del CP de Treviño.

El número de alumnos o alumnas realmente escolarizados en cada caso varía mucho según los días y los centros. Puede ir, por ejemplo, del máximo establecido

como tope en Lanciego (35) a dos alumnos como máximo, algunos días en el Instituto de Kanpezu.

Al igual que en campañas anteriores, este año personal de la institución del Ararteko visitó, los días 17 y 18 de octubre, muchos de estos centros y se reunió con los de éstos, de los servicios sociales de base y de las asociaciones con programas socioeducativos en la zona. Ello ha permitido conocer mejor la situación, los datos, los problemas y las posibles alternativas.

Respecto a los datos, conviene diferenciar entre:

- datos del alumnado potencial, censado en la zona (todos los comprendidos en edad escolar o entre determinadas edades);
- datos del alumnado que ha acudido algún día a alguno de los centros de la zona;
- datos de asistencia media o continuada a los centros durante el tiempo de estancia en la zona.

Tomemos como ejemplo los datos de escolarización de temporeros en el CP Elciego. El número total de menores escolarizados en este centro, entre el 25 de septiembre y el 3 de noviembre, ha sido de 63: 23 niñas y 40 niños; la mayoría (44) de entre 6 y 12 años. Cuatro de ellos sólo han acudido a clase un día; quince, dos días; seis, tres días; otros seis, cuatro días, etc.

Respecto a los problemas recogidos en relación con la escolarización, han sido muchos y variados. Así, por ejemplo:

- el retraso en la adjudicación de profesorado de apoyo, o la divergencia de criterios sobre su necesidad entre algunos centros y la Delegación de Educación;
- la negativa a escolarizar de inmediato, una vez recibida la demanda, y la decisión de retrasar varios días la escolarización, por no estar previstos los medios;
- el desigual reparto de este alumnado entre los centros, según titularidad o modelo lingüístico;
- la existencia de listas de espera porque la demanda supera el tope de plazas fijadas por el centro, y la necesidad de desplazar esas demandas a otros;
- la falta de criterio, o los criterios discrepantes, respecto a cuál debe ser el centro más adecuado para escolarizar a mayores de 12 años;
- algunos problemas de transporte cuando la nueva situación exige modificación de rutas o personal cuidador...

Lo señalado hasta aquí hace referencia a la mera escolarización, no a la calidad o a la mayor o menor adecuación de la educación que se presta. En opinión de esta institución, el logro de la escolarización no debe ser sino un primer objetivo, necesario pero no suficiente.

Es evidente que no es lo mismo agrupar a todos estos menores, independientemente de su edad o escolarización previa, en una única aula, o integrarlos en grupos escolares existentes en el centro; lograr una conexión o no entre las programaciones en origen y la propia; atender a su lengua de origen o no hacerlo (118 de los menores censados y 43 de los escolarizados en la Rioja alavesa, por ejemplo, provenían de Portugal)...

Tanto por el escaso tiempo de estancia entre nosotros, como por las condiciones de escolarización previa, como por determinadas características culturales y

lingüísticas de la población a atender (mayoritariamente de origen portugués y/o de etnia gitana), resulta difícil ofrecer una respuesta educativa adecuada y de calidad. Es posible que ello exija actuaciones en diferentes planos (coordinación con la escolarización en origen, formación del profesorado, adecuación de programas y materiales...) y la puesta en marcha de un plan específico para este sector que fije criterios, objetivos, responsabilidades, recursos, indicadores de evaluación, mecanismos de revisión... En todo caso, exige medidas complementarias en diferentes niveles y previsión.

Las memorias de evaluación de los programas llevados a cabo el último año en las diferentes zonas (memorias elaboradas por Hezilan, Era Berri y Cáritas) aportan gran número de datos y de propuestas que pueden servir para la planificación de próximas campañas: origen de las familias, edades de los menores, situaciones previas de escolaridad, familias que acuden todos los años, demanda de atención a menores de tres años...

Es indudable que estamos ante un sector de la población especialmente vulnerable, que tiene derecho a la educación y que, año tras año, acude a nuestro territorio. Por tanto, a juicio de esta institución, corresponde a nuestra Administración educativa la responsabilidad de garantizar el correcto cumplimiento de su derecho, mientras permanezcan entre nosotros, lo que exige superar algunos de los problemas señalados y tomar medidas que permitan una mejora de la respuesta educativa.

### 1.1.3. SEGUIMIENTO DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL DE LAS RESIDENCIAS DE TERCERA EDAD

Las visitas realizadas a las residencias de tercera edad durante el año 2000 tenían un doble objetivo: por una parte, realizar un seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe que sobre estos servicios realizó la institución del Ararteko en 1994 y, por otra, comprobar cómo se están adaptando los centros a las nuevas previsiones del Decreto 41/1998, de 10 de marzo, sobre los Servicios Sociales Residenciales para la Tercera Edad.

También interesa destacar la importancia que van a tener los acuerdos suscritos en la mesa interinstitucional para el desarrollo de la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de servicios sociales, en la que han estado representados el Gobierno Vasco, las diputaciones forales y Eudel. Dichos acuerdos van a modificar el reparto de funciones entre las administraciones.

Hasta ahora el desarrollo de los servicios y programas sociales se ha realizado, en su mayor parte, bajo el principio de colaboración entre las administraciones públicas.

No obstante, con el crecimiento de los servicios y la aparición de nuevos programas, el principio de colaboración, a pesar de haber sido beneficioso para la ciudadanía, se ha revelado insuficiente. Por ello, se consideró que era el momento adecuado para que cada administración asumiera sus competencias, estableciéndose el principio general de que cada materia, servicio o programa debe recaer en una única administración.

Estos importantes acuerdos van a contribuir al desarrollo de los servicios sociales, pues clarificará la responsabilidad de cada administración, dando una respuesta más rápida y adecuada a las necesidades.

El primer acuerdo se firmó el pasado 29 de diciembre entre el Excmo. Sr. D. Josu Bergara Etxebarria, Diputado General de Bizkaia, en nombre y representación de la Diputación Foral, y D. Karmelo Saiz de la Maza Artola, en nombre y representación de la asociación de municipios vascos.

Como idea general, se entiende que la atención a las personas autónomas corresponderá al ámbito municipal, y la relativa a las dependientes, al ámbito foral. La situación de las actuales residencias municipales también va a verse afectada por este acuerdo. Si bien la titularidad de los inmuebles no se modificará, estas residencias podrán ser inspeccionadas por la Diputación Foral en idénticos términos que el resto del sector.

Durante el año 2000 se han realizado actuaciones de control en relación con los siguientes centros:

#### **Hogar San José (Erandio)**

El 13 de junio se visitó esta residencia de titularidad municipal, situada en La Campa (Erandio).

Aunque juzgamos muy positivos los esfuerzos que el Ayuntamiento está haciendo para dotar a este servicio de los medios adecuados para ofrecer una atención de calidad, durante la visita constatamos una serie de deficiencias que deben ser corregidas.

Así, aun cuando se había favorecido la accesibilidad al centro instalando una rampa en la entrada del jardín, la puerta que habitualmente utilizan los residentes tenía un

desnivel que podría ser peligroso incluso para las personas que no padecen limitación en su movilidad, por lo que sugerimos que este acceso fuese modificado.

Asimismo, para facilitar el desenvolvimiento de las personas mayores en el interior del centro, propusimos que en los baños se eliminasen los platos de las duchas y se instalasen barras de seguridad, así como timbres de aviso, con el fin de posibilitar una asistencia rápida a los usuarios en caso de necesidad.

También se sugirió la conveniencia de colocar un teléfono a media altura, en una zona tranquila del centro, para que los residentes que precisan silla de ruedas pudieran utilizarlo, sin necesidad de ayuda.

En cuanto a las actividades ocupacionales y sociales, se vio la necesidad de potenciarlas y se propuso al Ayuntamiento que contratara un monitor de tiempo libre, pues los residentes estaban inactivos la mayor parte del tiempo.

Durante la visita se comprobó que el ambiente era familiar y los residentes hacían sugerencias a las personas responsables. Sin embargo, se deben impulsar los mecanismos de participación y queja. También se aconsejó tener a disposición de los usuarios y de sus familias un folleto informativo sobre sus derechos y deberes.

El Ayuntamiento de Erandio nos informó de que se había acordado crear una partida presupuestaria para mejorar las instalaciones del hogar, lo cual iba a permitir acometer a lo largo del año 2001 las intervenciones necesarias, entre las que se encontraban las sugerencias que les planteamos.

### **San Roque (Markina-Xemein)**

El objeto de la visita era hacer un seguimiento de las recomendaciones y comprobar las mejoras realizadas con posterioridad al informe sobre las residencias de la tercera edad de 1994.

Durante la visita, realizada el 14 de noviembre de 2000, se comprobó que se habían acometido algunas reformas. Así, por ejemplo, se habían reparado el tejado y la calefacción, y se habían modificado parcialmente los baños, eliminando las bañeras y colocando suelo antideslizante.

Somos conscientes de los importantes recursos económicos y humanos que el Ayuntamiento de Markina-Xemein está invirtiendo en esta residencia para mejorar la calidad de la atención que presta a los ancianos residentes.

En este sentido, consideramos muy positivos los esfuerzos que hasta el momento ha realizado esa entidad local, tanto a la hora de mejorar las instalaciones como a la hora de crear un ambiente acogedor y familiar en el centro. No obstante, las características arquitectónicas del edificio que alberga esta residencia dificultan la realización de las reformas estructurales precisas para adecuar las instalaciones de este centro a las previsiones que recoge el Decreto 41/1998, de 10 de marzo, sobre los servicios sociales residenciales para la tercera edad.

Así, durante la visita, se nos indicó que se encontraba en tramitación la construcción de una nueva residencia. Sin embargo, mientras ese nuevo edificio no sea una realidad, convendría introducir alguna modificación puntual en el centro, como, por ejemplo, la instalación de pasamanos en las paredes, los cuales ayuden y sirvan de apoyo a los residentes en sus desplazamientos por distintas dependencias de la residencia.

Esta institución recomendó en 1994, con carácter general, que cada residencia contase con un folleto informativo en el que, de un modo claro, se hicieran constar: los objetivos del centro; las instalaciones y servicios; el reglamento de régimen interior; las especificaciones sobre el uso de servicios, normas de seguridad, precios, cauces de participación y procedimientos de reclamación. Asimismo, en relación con estas últimas cuestiones, planteamos que debía constituir un objetivo del centro el promocionar la participación de los ancianos en el funcionamiento general de la residencia, ya que los ancianos deben ser los principales protagonistas.

Observamos que el ambiente familiar y de cercanía en este hogar permite que los residentes se dirijan personalmente a sus responsables, con naturalidad, para expresar sus sugerencias y quejas. Aun cuando este trato cercano es muy positivo y deseable en todos los casos, sería adecuado que, además, se pusieran a disposición de los usuarios otros medios para que puedan participar en la toma de decisiones relacionadas con el funcionamiento del centro, las cuales tienen incidencia en su vida cotidiana. Así, por ejemplo, se podría colocar un buzón de sugerencias y reclamaciones en un algún lugar de fácil acceso para los mayores.

Por último, sería deseable que se introdujesen actividades ocupacionales y de laborterapia entre los mayores, especialmente entre los residentes que, por su grado de dependencia, no pueden acudir a otras actividades comunitarias. Así, podría contratarse a algún monitor de tiempo libre, con el fin de ayudar a estas personas ancianas en el ejercicio de actividades de tiempo libre y de laborterapia adecuadas a sus necesidades.

Estamos pendientes de recibir información sobre estas propuestas. Asimismo, pedimos que nos informaran de las previsiones que en estos momentos está barajando esa entidad local sobre la reubicación de los ancianos en la nueva residencia. Igualmente, preguntamos si se va a continuar con las estancias temporales y si se va a abrir un centro de día, lo que permitiría prolongar en el tiempo la permanencia de los ancianos en su propio entorno familiar.

### **Residencia Ellacuría (Sestao)**

Esta residencia, de titularidad municipal, con capacidad para atender a 80 personas, está gestionada por las Hijas de la Caridad de San Vicente Paúl.

Enclavada en el entorno urbano del municipio, dispone de buenas instalaciones y servicios, aunque hay aspectos que deben mejorarse.

Somos conscientes de los esfuerzos que está realizando la entidad local para prestar un servicio de calidad. No obstante, durante la visita constatamos algunas deficiencias, cuya corrección facilitaría y haría más cómoda la utilización de este servicio residencial.

Así, si bien se han iniciado las obras de eliminación de los elementos que constituían barreras arquitectónicas, todavía está pendiente la eliminación de los platos de las duchas de los baños, y también debe completarse la colocación de pasamanos en los tramos de pasillo que en la actualidad carecen de este sistema de ayuda.

El edificio está bien equipado y conservado, pero en las reformas que se vayan haciendo sería conveniente diferenciar espacios y servicios, instalando carteles orientativos o pintando las distintas áreas con colores diferentes, para favorecer la orientación de los residentes. También debería motivarse a los residentes para que decorasen sus habitaciones con efectos personales.

Asimismo, hemos planteado la necesidad de promocionar la participación de los ancianos en el funcionamiento general de la residencia, para que adquieran un mayor protagonismo en ella.

La visita se realizó el 14 de diciembre, por lo que aún está pendiente de la respuesta del Ayuntamiento.

\* \* \*

A lo largo del año 2000 hemos recibido la contestación de algunos entes locales y forales sobre algunas visitas realizadas en el año 1999.

El **Ayuntamiento de Hernani** nos informó de que se han atendido las recomendaciones que hizo la institución del Ararteko en relación con la visita a la residencia de ancianos **Sta. M<sup>a</sup> Magdalena**. En consecuencia, han diferenciado espacios comunes como la biblioteca, sala de gimnasia y laborterapia, posibilitando la realización de diferentes actividades.

También se han colocado pasamanos continuos en las paredes de la primera subplanta y en los pasillos de acceso al comedor y a los baños.

La instalación de un buzón de sugerencias junto a la biblioteca va a favorecer la recogida de quejas o propuestas de los usuarios o de sus familias.

Asimismo, debe destacarse la nueva distribución de los residentes por plantas, según su grado de autonomía, y los programas de intervención psicosocial, centrados sobre todo en la implicación de las familias.

El **Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa**, en contestación a las sugerencias que hizo la institución después de visitar la **Residencia Nuestra Sra. de la Paz**, situada en el barrio de Egia, nos informó -en abril del año pasado- de que entre sus objetivos está la progresiva adecuación de los centros residenciales al Decreto 41/1998, del 10 de marzo, sobre servicios sociales residenciales. Con tal objeto se había encargado a un equipo de especialistas el "*Estudio de valoración de las deficiencias estructurales de las residencias mixtas*", para elaborar un plan de actuación.

#### 1.1.4. SEGUIMIENTO DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL DE LA ASISTENCIA NO RESIDENCIAL A LA TERCERA EDAD

En el año 1995 se presentó al Parlamento Vasco el informe *La asistencia no residencial a la tercera edad*. En ese informe, entre otras cuestiones, se solicitaba que se adoptaran las decisiones oportunas para ampliar las ofertas asistenciales alternativas que permitieran a los ancianos permanecer en su entorno habitual.

Se partía del principio de que, siempre que sea posible, las personas ancianas donde mejor están es en su propia casa y en su medio familiar, por lo que compete a la Administración potenciar los servicios alternativos y complementarios a las residencias de la tercera edad.

El informe analizaba los dos instrumentos de la oferta pública no residencial a la tercera edad: el servicio de asistencia domiciliaria y los centros de día.

Es evidente que la asistencia domiciliaria está llamada a jugar un papel fundamental en la configuración de los servicios sociales y va a ser uno de los principales instrumentos de intervención para atender a la población mayor, cada vez más dependiente. Sin embargo, salvo actuaciones concretas, nuestra intervención suele centrarse en el seguimiento del funcionamiento de los centros de día, especialmente de aquellos que se han ido creando tras la publicación del informe, generalmente al amparo de una residencia u hogar del jubilado.

La publicación del Decreto 202/2000, de 17 de octubre, sobre los centros de día para personas mayores dependientes, pretende dar respuesta a las numerosas interrogantes que se planteaban a la hora de crear este tipo de recursos, detallando los requisitos materiales y funcionales que deben reunir, con el fin de garantizar la calidad del servicio.

El decreto es aplicable no sólo a los centros de titularidad pública, sino también a los de titularidad privada, y el cumplimiento de las determinaciones en él contenidas es condición indispensable para su autorización. Además, esta norma establece los criterios de homologación que deberán reunir los de titularidad privada para su concertación con la Administración pública.

Los centros de día, en combinación con otros servicios sociales de carácter comunitario (ayuda domiciliaria, teleasistencia, estancias temporales en residencias, etc.), deben constituir un entramado de servicios que, completándose con los de carácter sanitario, den la respuesta asistencial y de cuidado que necesitan estas personas.

Merecen especial atención los principios generales que deben regir la actuación de estos servicios: principio de autonomía, de participación, de integración, de atención personalizada e integral. Detallan, asimismo, los derechos y deberes de las personas usuarias, lo que va a contribuir a garantizar la calidad asistencial.

Durante el año 2000 se han realizado actuaciones de control en los siguientes centros:

##### **Los Hermanos (Barakaldo)**

En los últimos meses del año 1999 se incluyó este centro en el plan de visitas diseñado, ya que figuraba en la relación de servicios de atención a la tercera edad que remitió a la institución el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de



Bizkaia. Sin embargo, la visita no fue posible, ya que se nos comunicó que aún no estaba funcionando.

Posteriormente, en mayo de 2000, iniciamos una actuación de oficio como consecuencia de una noticia aparecida en la prensa, en la que se indicaba que el centro, inaugurado el 17 de mayo de 1999, aún no había iniciado su actividad, puesto que no se había contratado su gestión.

Resultaba preocupante que un municipio tan poblado como Barakaldo, con una demanda tan importante de servicios sociales, tuviera paralizada esta actividad, a la que, además, se habían destinado importantes recursos económicos.

Solicitada información al Ayuntamiento, ocho meses después no hemos recibido contestación.

### **Centro de día de Trápaga**

Este centro de titularidad municipal fue inaugurado en el mes de junio de 1998. Ubicado en los bajos de un edificio de viviendas de la plaza Orconera de esta localidad, carece de la accesibilidad necesaria para personas ancianas, todas mayores de 80 años y con problemas de movilidad.

Aunque inicialmente se proyectó para atender a 22 personas, sólo se han ofertado 15 plazas, por falta de espacio. Su instalación en el club de jubilados de la localidad posibilita que ambos colectivos puedan compartir algunos servicios como el gimnasio, pero dificulta la atención a los ancianos menos autónomos, que son los usuarios del centro de día.

Durante la visita se comprobó que, aunque el centro dispone de baño geriátrico, tiene que compartir los aseos con el club de jubilados, y que estos aseos no están dotados de barras de seguridad y timbres, o algún sistema de alarma que permita la asistencia rápida en caso de necesidad.

Después de la visita, aconsejamos al Ayuntamiento que se subsanaran estas deficiencias y que se realizaran obras para independizar el centro de día y el hogar del jubilado, pues la coincidencia de ambos colectivos a determinadas horas, sobre todo por la tarde, además de resultar problemática, puede aumentar el riesgo de caídas entre las personas que tienen más limitada su movilidad.

Se aconsejó que, al realizar las obras de delimitación de espacios, se tuviera en cuenta la necesidad de colocar pasamanos continuos en las paredes, pues la configuración actual del centro hace muy difícil o imposible su instalación.

El Ayuntamiento, el 5 de junio de 2000, nos informó de que tenía previsto acondicionar un nuevo local para separar el centro de día del club de jubilados, debido a la falta de espacio detectada. Sin embargo, no había decidido aún qué servicio iba a trasladar, por lo que las obras de adaptación deberían posponerse hasta conocer el destino que se fuera a dar a las instalaciones existentes.

### **Centro de día de Ermua**

El 16 de mayo del 2000 visitamos las instalaciones de este centro de día con capacidad para atender a 18 personas y que inicialmente se había proyectado como minirresidencia.

Consideramos muy positivo este servicio ubicado en el centro del municipio, en un edificio de tres plantas. Sin embargo, hemos aconsejado al Ayuntamiento que mejore algunos aspectos que no se tuvieron en cuenta cuando se inició la actividad, ya que contribuirían a mejorar la calidad de la asistencia.

En este sentido, deberían modificarse las puertas de los aseos para que las personas que deben desplazarse en silla de ruedas los utilizaran fácilmente. También debería reforzarse el sistema de seguridad de las escaleras, pues las barras instaladas no sirven para garantizar la seguridad de los usuarios.

Asimismo, sería aconsejable introducir modificaciones estructurales que permitieran disfrutar de espacios más amplios. Por ejemplo, en la segunda planta debería eliminarse un tabique y crear una sala grande para realizar las actividades en grupo.

Otra posibilidad sería acondicionar la zona exterior situada junto al comedor. Para ello, el centro debería dotarse del mobiliario adecuado que permitiera utilizar esta área externa.

Para mejorar la participación de todas las personas, hemos aconsejado que se instale un buzón de sugerencias en un lugar visible.

### **Centro de día Axarte (Arrigorriaga)**

La novedad de este equipamiento, de titularidad municipal y gestión privada, consiste en haber reservado 6 de las 25 plazas para estancias temporales. Con ello se pretenden solucionar los problemas con que se encuentran los familiares que se ocupan de sus mayores en los periodos en que, por enfermedad, descanso o ausencia obligada, no puedan hacerlo.

Inaugurado en mayo de 2000, cuenta con buenas instalaciones y servicios. Su ubicación en una zona tranquila y de esparcimiento del municipio facilita que los usuarios dispongan de un servicio apropiado y mantengan los vínculos sociales.

El centro se ha diseñado pensando en este colectivo de personas dependientes, y se han tenido en cuenta las técnicas orientativas para diferenciar espacios y servicios, mediante la utilización de colores y señales. Sin embargo, durante la visita se detectaron algunas carencias que hemos pedido sean subsanadas.

No existen pasamanos continuos en las paredes y, salvo en algunas zonas donde la colocación pueda resultar problemática, en el resto del edificio deberían instalarse, para facilitar la deambulación de las personas.

Tanto el aseo como los baños geriátricos carecen de timbres u otros sistemas de alarma que faciliten la atención rápida en caso de necesidad.

No hay ningún folleto informativo de derechos y deberes a disposición de los usuarios y de sus familiares y, aunque la asistente social del Ayuntamiento realiza una importante labor informativa, el centro debe tener a disposición de quien lo necesite la información necesaria sobre los derechos y deberes de los usuarios y los cauces de participación y queja.

También hemos aconsejado que se instale un buzón de sugerencias en un lugar visible, con el fin de facilitar la participación.

Aunque el centro se visitó el mes de diciembre de 2000, recibimos contestación del Ayuntamiento en el mes de febrero de 2001, período de elaboración de este informe. Se nos trasladó la voluntad de la corporación de adecuar las instalaciones del

centro de día a las estipulaciones de la nueva normativa del Gobierno Vasco, acogiendo favorablemente las sugerencias que les hicimos. Por tanto, se iban a instalar en fechas próximas los timbres de aviso en baños y aseos, los pasamanos continuos en las paredes y el buzón de sugerencias en lugar visible.

Por otra parte, el folleto informativo que se publicó con carácter divulgativo va a ser modificado, pues se pretende ampliar la información sobre este importante servicio de atención a la tercera edad.

La ordenanza de funcionamiento del centro recoge el procedimiento de acceso a las plazas de estancia diurna y a las de estancia temporal, y los criterios de valoración.

\* \* \*

A lo largo del año 2000 hemos recibido algunas informaciones de los ayuntamientos sobre las visitas realizadas a finales de 1999.

Así, el Ayuntamiento de Santurtzi, en respuesta a nuestra solicitud de información sobre los criterios de admisión que se utilizan para acceder al servicio, nos comunicó que ha iniciado los trámites oportunos para incorporar a las instalaciones del **centro de día de Santurtzi** nuestras sugerencias y propuestas, y que los únicos factores que se tienen en cuenta para aceptar el ingreso o la permanencia en el centro son de naturaleza médica. Añadió que estos criterios tendrían carácter provisional, hasta la entrada en vigor del decreto por el que el Gobierno Vasco regula el funcionamiento de los centros de día.

También la **Mancomunidad de Servicios Sociales de Busturialdea** dio respuesta a las sugerencias formuladas por la institución para mejorar algunos aspectos del centro de día, posponiendo para el presente ejercicio su realización, pues está supeditada a la necesidad de contar con una partida económica que posibilite las mejoras.

En el mismo sentido se pronunció el Ayuntamiento de **Erresteria** con relación al centro de día instalado en la **Residencia Sagrado Corazón**, de titularidad municipal.

El Ayuntamiento de **Hernani** nos informó de que en el centro de día **Santa M<sup>a</sup> Magdalena** se ha ampliado el espacio destinado a las actividades de tiempo libre. También se han ampliado las ofertas recreativas y culturales, introduciéndose mejoras en el edificio, y se han colocado pasamanos continuos en las paredes e instalado una grúa en el baño geriátrico. Entre otras previsiones, existe la posibilidad de abrir el centro los fines de semana y los días de fiesta, así como ampliar el número de plazas para responder a las necesidades existentes en el municipio.

El Ayuntamiento de **Vitoria/Gasteiz** nos comunicó en el mes de marzo que se habían iniciado los trámites necesarios para instalar pasamanos en las escaleras y pasillos de la **Residencia Los Arquillos**, para facilitar así los desplazamientos de los usuarios del centro de atención diurna.

### **1.1.5. SEGUIMIENTO DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL SOBRE LA ATENCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN**

El Ararteko presentó en 1997 un informe extraordinario al Parlamento analizando los servicios de atención a la infancia y a la adolescencia en situación de riesgo y desamparo en nuestra Comunidad. Se trataba de evaluar la respuesta que las instituciones estaban dando a este colectivo de personas, menores de edad, en situación de especial vulnerabilidad y, en función de ella, hacer propuestas para mejorar los sistemas de protección a estos menores. El informe concluía con la propuesta de 42 recomendaciones concretas, referidas a muy diferentes aspectos (marco jurídico, procedimientos de detección, programas de respuesta, organización y funcionamiento de los servicios residenciales, mecanismos de control y evaluación...).

De acuerdo con el reparto competencial existente en nuestra Comunidad Autónoma, para un mejor seguimiento de las recomendaciones, el Ararteko inició actuaciones de oficio ante el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, los departamentos de Bienestar Social de las diputaciones forales de los tres territorios y el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz (responsable de algunos servicios). En el informe ordinario de 1998 se daba cuenta de las actuaciones iniciadas y de las respuestas obtenidas en cada caso (cfr. apdo. 1.1.3. del Informe 1998).

Por otra parte, en el informe del año pasado se reflejaba el resultado de las visitas de seguimiento efectuadas a una muestra de centros de acogida, seleccionados de entre los existentes en los tres territorios. Se señalaban, entonces, dos tendencias observadas en la línea de poner en marcha servicios específicos destinados a los menores extranjeros no acompañados y a menores acogidos con graves problemas de comportamiento.

Durante el año 2000, la institución del Ararteko ha escogido prioritariamente esas dos líneas de actuación para su seguimiento. Así, las visitas efectuadas se han centrado especialmente en los centros u hogares destinados a este tipo de menores, y sobre ellos se ha insistido también, de manera especial, en las actuaciones de oficio llevadas a cabo y en las reuniones de trabajo mantenidas con los diputados forales de Bienestar Social este año. A estas prioridades responden también los aspectos recogidos en este informe. Pero, antes de entrar en ellos, conviene reiterar aquí la existencia de una laguna normativa sobre la que, por su importancia, ya hemos insistido en anteriores informes.

La Constitución abrió el ámbito de protección de las personas menores de edad a las comunidades autónomas, y el Estatuto de Gernika atribuye competencia exclusiva en esta materia a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Sin embargo, nuestra Comunidad, pese a tener competencias legislativas en materia de protección social y de política infantil y juvenil, no se ha dotado hasta la fecha de una regulación específica. Este vacío jurídico ha privado a los servicios y a los centros que actúan en este ámbito de un marco de referencia que garantice, en los tres territorios históricos vascos, unas pautas comunes mínimas de actuación. La tantas veces anunciada ley de menores, que debe servir para suplir estas deficiencias, sigue estando pendiente.

## A) Menores extranjeros no acompañados

Dentro del colectivo de menores en situación de desprotección existe un grupo con características y necesidades diferenciales que es el de menores extranjeros, no acompañados de familiares y sin documentación. En el último año, la institución del Ararteko ha dedicado una especial atención a este colectivo y, más concretamente, a los servicios destinados específicamente a él en cada uno de los territorios históricos. A continuación se ofrece un resumen de la situación en cada uno de ellos.

### a) Gipuzkoa

La problemática de este colectivo se ha concentrado especialmente en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, en donde el número de ingresos de este tipo de menores ha experimentado un notable crecimiento en los últimos años:

- 1996: 2 ingresos (2 menores)
- 1997: 29 ingresos (28 menores)
- 1998: 97 ingresos (82 menores)
- 1999: 268 ingresos (103 menores)
- 2000: 148 ingresos (85 menores)
- Total (1996-2000): 544 ingresos, de 300 menores

La procedencia mayoritaria de estos menores es el Magreb (aproximadamente el 70% del total) y, en menor medida, otros países de Europa, de África y de Asia. La intervención de los servicios de protección se produce, habitualmente, a instancia de la policía cuando los detiene (en la calle, en la frontera, en el puerto de Pasajes...).

En función de la problemática observada, la Diputación Foral de Gipuzkoa consideró conveniente habilitar una minirresidencia específica para el colectivo. Este servicio se puso en marcha en septiembre de 1997 y lo gestionado desde entonces la Cruz Roja de Gipuzkoa, mediante convenio anual con la propia diputación.

La experiencia de estos años ha permitido diferenciar con claridad situaciones y expectativas muy diferentes. A efectos de atención residencial son claramente diferenciables, al menos, estos dos grupos:

- Quienes están de paso en el territorio y con una expectativa clara de marchar a otro lugar o a otro país.
- Quienes optan por quedarse e integrarse en el propio territorio.

Esta doble problemática aconsejó diferenciar las respuestas y crear un nuevo servicio, a partir del mes de agosto del 2000, gestionado también por la Cruz Roja.

En el año 1999, personal del Ararteko visitó el centro de acogida de menores extranjeros de Martutene y solicitó algunos datos e informaciones del Departamento de Servicios Sociales/Gizartekintza, de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Tanto la visita al centro como el expediente de oficio ante la diputación permitieron conocer las características del servicio, el contenido del protocolo de actuación establecido para estos casos entre las instancias que intervienen (Diputación Foral, Fiscalía de Menores, Subdelegación del Gobierno), así como el número de casos en los que la diputación había asumido la tutela (7 menores).

El pasado 9 de noviembre, se efectuó una segunda visita al centro de Martutene y se visitó también el nuevo servicio, situado en Irun. De las visitas realizadas se pueden destacar los siguientes elementos:

- La apertura del nuevo recurso en Irun ha supuesto un incremento de las posibilidades de atención residencial (8 plazas en Irun, 9 en Martutene) y una cierta diversificación (primera acogida y valoración en Irun, acogida más estable y prolongada en Martutene). De hecho, desde la puesta en marcha del piso de Irun no se han dado situaciones de desbordamiento por falta de plazas. En el momento de la visita el número de menores era 6 en Irun y 8 en Martutene.
- Las condiciones y estructura de cada recurso (piso de tamaño normal en Irun, casa de tres pisos útiles en Martutene) ofrece posibilidades bastante diferentes en cuanto a la intimidad en las habitaciones (4 plazas en cada habitación, en Irun) o a la utilización de las salas comunes (baños, sala de estar...).
- Respecto a las mejoras materiales, en Irun se estaba procediendo a un pequeño arreglo en las conducciones de la cocina y no se había resuelto la seguridad en caso de incendio. En Martutene estaban previstas obras de mejora que afectaban a las conducciones, baños y ventanas.
- Respecto a la adjudicación de la gestión de los servicios mediante convenio, a juicio de esta institución, habría que dar pasos para superar algunas de sus limitaciones actuales, en cuestiones que afectan a la calidad y a las garantías del servicio prestado. Así, por ejemplo: especificación de partidas mínimas destinadas a necesidades básicas como la alimentación; perfiles, formación y dedicación de los profesionales; mecanismos de supervisión...
- Existe una preocupación manifiesta por respetar los rasgos culturales propios de los menores acogidos en cuestiones como la alimentación o los ritos religiosos. Respecto a las posibilidades de comunicación en su propia lengua de origen, hay que lamentar el que ya no exista en las plantillas ningún profesional que pueda hacerlo, al haberse dado de baja una persona que poseía dicho perfil.
- En cuanto a la ocupación del tiempo y a las posibilidades de acceder a otros recursos de la comunidad, la situación difiere mucho de un centro a otro:
  - En Irun las posibilidades son muy limitadas: clases de castellano a determinadas horas por medio de voluntarios, acceso limitado al polideportivo municipal.
  - En Martutene se ha logrado que todos los menores (excepto uno, en trámite en el momento de la visita) se encuentren escolarizados en centros educativos más o menos próximos, o bien que tengan una salida profesional.

En el caso de Irun, a pesar de las dificultades que se derivan de una estancia limitada en el tiempo, parece necesario incrementar las posibilidades de actividad, bien con recursos propios, bien mediante el aprovechamiento de recursos comunitarios.

- No parece que existan problemas especiales a la hora de resolver situaciones que exigen la implicación de diferentes servicios como los educativos o los sanitarios. Por otra parte, el personal considera muy positivas las relaciones de los centros con las instituciones más directamente implicadas (Diputación Foral de Gipuzkoa, Fiscalía de Menores, Subdelegación del Gobierno-Extranjería).

- Los centros disponen de instrumentos educativos indispensables para desarrollar su labor de forma programada y con ciertas garantías: reglamentos de régimen interior, hojas de seguimiento, planes individuales, revisiones periódicas... No parece que respecto a estas cuestiones hayan surgido problemas. No obstante, a juicio de esta institución, sería necesario que las instancias responsables (Diputación Foral de Gipuzkoa...) revisaran, al menos, los contenidos de los reglamentos y controlaran su aplicación.
- Los datos de ingresos, salidas, tiempos de estancia... muestran que existe un número significativo de menores que ni están de paso en el territorio, ni permanecen en el centro. Así, por ejemplo, en el año 1999 hubo 24 menores que ingresaron y abandonaron el centro repetidamente (una media de 6 veces por menor). Se trata de ingresos por detención policial y de abandonos por propia voluntad.

Estos datos muestran una realidad poco conocida: la existencia de un grupo de menores extranjeros, sin ningún tipo de protección familiar o institucional, que se buscan la vida en la calle. En opinión de esta institución, sería necesario abordar esta problemática, analizar las razones por las que los actuales centros no responden a sus expectativas, y plantearse la conveniencia de otro tipo de respuestas.

Tras visitar estos centros y mantener una reunión con el diputado foral de Bienestar Social, la institución del Ararteko inició en diciembre un expediente de oficio ante la Diputación Foral de Gipuzkoa, en el que se le hacían llegar las consideraciones anteriores, insistiendo en aquellos aspectos considerados más problemáticos o mejorables.

La respuesta del diputado foral se recibió el pasado 7 de febrero y en ella manifiesta el compromiso institucional de proceder al estudio de las propuestas de mejora y de adoptar las medidas necesarias para resolver las deficiencias observadas. Así, entre las cuestiones más concretas, señala que:

- *“Se va a proceder a revisar el contenido del convenio suscrito con Cruz Roja, las condiciones estructurales del centro de Irun y la posibilidad de incrementar las actividades que realizan los menores atendidos en dicho centro.”*
- Se busca el reforzamiento de la labor de supervisión y control de estos centros, mediante la reciente contratación de un servicio técnico de apoyo al acogimiento residencial.
- Se está revisando el protocolo de actuación con estos menores, que será objeto de análisis en reunión con la fiscalía correspondiente.

El escrito destaca también las dificultades del trabajo con este sector de la población, el esfuerzo de los educadores de los centros, así como la necesidad de coordinación de todas las instancias implicadas para resolver determinados problemas de indocumentación o desprotección.

#### b) Bizkaia

La respuesta a este colectivo de menores, en Bizkaia, se ha concretado en un servicio específico y diferenciado para ellos en locales del Centro Residencial Zabaloetxe,

situado en Loiu, que anteriormente sirvieron como centro de protección ordinario (con el nombre de San José Artesano).

Los datos de evolución del colectivo durante estos años son los siguientes:

- 1996: 5 ingresos (5 menores)
- 1997: 15 ingresos (12 menores)
- 1998: 23 ingresos (23 menores)
- 1999: 48 ingresos (30 menores)
- 2000: 59 ingresos (52 menores)
- Total (1996-2000): 150 ingresos, de 122 menores y un tiempo medio de estancia de 6,2 meses.

También en este territorio la procedencia mayoritaria de los menores es el Magreb (el 55% proviene de Marruecos y el 17% de Argelia) y, en menor medida, otros países de África (hasta alcanzar un 89% del total), América del Sur (4%), del este de Europa (4%) y de Asia (3 casos).

La previsión inicial de plazas en el centro, efectuada por la Diputación Foral de Bizkaia, fue de 18, organizadas en dos módulos con capacidad y respuesta para 9 menores en cada uno de ellos. En el caso, hasta ahora excepcional, de que haya que acoger a chicas menores, se utiliza para ello otro centro de la red. La gestión del centro corresponde a los RR. Terciarios Capuchinos.

La visita del personal del Ararteko al centro se efectuó el 17 de noviembre, fecha en la que el número de menores extranjeros no acompañados era de 26, lo que había obligado a revisar las previsiones iniciales, organizar un tercer grupo en un nuevo módulo, aprovechando las posibilidades que la residencia ofrece, y ampliar los recursos humanos. Posteriormente, el número de acogidos ha seguido aumentando hasta 33 a finales del año 2000.

Conviene recordar que el Centro Residencial Zabaloetxe, de Loiu, constituye un complejo residencial en el que se hallan ubicados diferentes recursos o servicios. En otro apartado de este mismo capítulo se han señalado ciertos elementos destacables sobre otro de estos servicios (el destinado a los adolescentes con problemas de comportamiento), algunos de los cuales (por ejemplo, los referidos a instalaciones o al proyecto educativo) son válidos, básicamente, para este servicio destinado a los menores extranjeros no acompañados.

De la visita efectuada y de la información obtenida se pueden destacar los siguientes elementos:

- El centro ha elaborado un proyecto educativo, adecuado a las características de estos menores, que sirve como marco de referencia de todas las actuaciones: asistenciales, preventivas, de atención socioeducativa, de apoyo a la integración sociolaboral...
- La regularización de las situaciones administrativas de los menores supone un gran esfuerzo, pero está dando resultados satisfactorios, especialmente durante el período de regularización propiciado, durante este año, por la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integra-



ción social. De hecho, a lo largo del año se había obtenido: pasaporte, permiso de residencia y trabajo, en 12 casos; pasaporte y permiso de residencia, en 5 casos; pasaporte y solicitud de residencia, en 8 casos; en otros 8 casos más se estaba a la espera de la respuesta a las solicitudes o a recibir documentos de la familia.

Con vistas al futuro próximo se pretende elaborar, por acuerdo entre las partes, un protocolo de actuación en el que se fijen los pasos, tiempos, responsabilidades... de las diferentes instancias concernidas: Diputación Foral de Bizkaia, Fiscalía de Menores, Subdelegación del Gobierno, consulados... En cualquier caso, los responsables del centro estiman positivas la relación y la coordinación con dichas instancias.

- Se ha logrado un aprovechamiento importante de recursos comunitarios existentes en municipios relativamente próximos. Así, por ejemplo:
  - En cuanto a la escolarización de menores en edad escolar, se aprovechan las diferentes posibilidades existentes: cursos de iniciación profesional en los CIP, centros de Educación Compensatoria, cursos de aprendizaje de castellano para extranjeros y centros de ESO. Se cuenta para ello con la colaboración de la Delegación Territorial de Educación. En el momento de la visita sólo dos menores, de reciente incorporación al centro, estaban aprendiendo castellano en un aula propia, sin que acudiesen todavía a centros exteriores. Este año, sin embargo, a comienzos del curso 2000-2001, ha existido un desbordamiento de peticiones a Educación Compensatoria, que resulta preocupante.
  - En cuanto a equipamientos deportivos o recursos para el tiempo libre, se participa en centros juveniles y equipos locales, y se aprovechan instalaciones de municipios cercanos.
- A las posibilidades anteriores hay que añadir el aprovechamiento de los recursos propios del centro: aulas, zonas deportivas, salas de juego... En este sentido, la reestructuración del complejo residencial para diferentes servicios ha supuesto para este colectivo la pérdida de su posibilidad de utilizar los talleres, algo que se considera negativo.
- Se observa un respeto cuidadoso con los rasgos culturales propios de los menores acogidos en aspectos como la alimentación (doble menú) o los ritos religiosos (adaptación de horarios en el Ramadán...). Tampoco en este caso existe en la plantilla del centro personal que conozca la lengua de origen más habitual en los menores.
- El número de tutelas ejercidas durante el año ha sido de 11, y el de guardas, 22. Hay que hacer notar que no se ha ejercido ninguna tutela a partir del mes de junio, lo que supone un cambio de criterio respecto a situaciones anteriores.
- Siete de los menores extranjeros acogidos en el centro tienen ocupación laboral en el exterior, con contrato de trabajo. A pesar de ello, se ven con preocupación las posibilidades de emancipación de algunos de los menores al llegar a los 18 años, y se están estudiando algunos proyectos nuevos, al considerar insuficiente la oferta actual del programa SAIO.
- A diferencia de lo observado en Gipuzkoa, los datos recogidos no permiten llegar a la conclusión de que exista un grupo significativo de estos menores en la calle, sin ser atendidos. De hecho, el nivel de reingresos es aquí mucho menor.

Con posterioridad a la visita y tras una reunión con el diputado foral de Bienestar Social, en el mes de diciembre se inició un expediente de oficio ante la Diputación Foral de Bizkaia, centrado en aquellos aspectos aquí reflejados y que se consideran mejorables.

La respuesta del Departamento de Acción Social recibida el 22 de febrero de 2001, se centra en ellos. Así, señala que:

- Se está buscando una nueva ubicación a los talleres.
- La ausencia de tutelas no se debe a un cambio de criterio sino a una saturación en el trabajo en la tramitación administrativa, que se quiere solucionar. En este sentido se recogen diferentes iniciativas como la reorganización del Servicio de Infancia, Juventud, Familia y Mujer, la elaboración de un manual de atención a situaciones de desprotección infantil, o la elaboración de un protocolo específico de formalización de los procesos de acogida de menores extranjeros no acompañados.
- Respecto a las posibilidades de emancipación, además de recordar sus dificultades y la existencia del programa SAIO, se señalan iniciativas como la elaboración de un proyecto de un piso fuera del centro, la adopción de medidas individuales o los contactos con organizaciones de apoyo a personas extranjeras.

El escrito de la Diputación Foral de Bizkaia insiste también en la ausencia de una legislación autonómica que regule las características de los centros, cuestión planteada reiteradamente por la institución del Ararteko y que la propia Diputación pretende abordar en su Plan de Infancia.

### c) **Álava**

En Álava, el número de menores no acompañados atendidos durante estos años es, comparativamente, mucho menor que en los otros territorios. Éste es el resumen de los datos:

- 1996: ningún ingreso
- 1997: 12 ingresos (10 menores)
- 1998: 11 ingresos (8 menores)
- 1999: 19 ingresos (17 menores)
- 2000: 10 ingresos (7 menores)

La mayoría de los menores atendidos han sido chicos, procedentes de Marruecos o Argelia, y sólo en muy pocos casos han optado por quedarse e integrarse en la zona. De hecho, sólo con dos menores se ha ejercido la tutela, se ha obtenido el permiso de residencia y se ha logrado la incorporación normal al mercado laboral.

En general, salvo raras excepciones, estos adolescentes o jóvenes han sido atendidos, hasta este año, en el centro de acogida de urgencias Hazaldi, dependiente de la Diputación Foral de Álava y gestionado por religiosas Hijas de la Caridad, sin que haya habido ningún problema de disponibilidad de plazas.

La visita del personal del Ararteko a este centro se llevó a cabo el 28 de noviembre. En esas fechas había dos menores extranjeros no acompañados acogidos en el centro: uno de ellos llevaba 18 días, y otro, solamente un día.

A partir del 1 de diciembre de 2000 la Diputación Foral de Álava, mediante convenio, ha decidido reforzar la red de recursos con un nuevo servicio de siete plazas

(Bosco Etxea), que atenderá, entre otros, a los menores extranjeros no acompañados que puedan acudir a Álava.

Los aspectos analizados con motivo de la visita son los ya señalados en los apartados anteriores: condiciones y recursos del centro, relaciones con otras instancias competentes, cobertura de derechos básicos, respeto a la diferencia, protocolos de actuación, proyecto educativo, normas de convivencia... En este caso, no se encontró ningún aspecto especialmente destacable.

\* \* \*

Los datos aquí recogidos muestran una realidad creciente entre nosotros, con desigual incidencia y respuesta en cada territorio, que está exigiendo la incorporación de nuevos recursos a la red de atención para menores desprotegidos. La institución del Ararteko seguirá manteniendo una especial atención sobre la respuesta que se ofrezca a este colectivo de menores, con necesidades específicas derivadas de su desarraigo, separación familiar, situación administrativa, idioma diferente, desconocimiento del entorno... Las actuaciones de oficio iniciadas durante el año 2000 son una muestra de esta voluntad de atención prioritaria.

#### B) **Adolescentes con problemas graves de comportamiento**

Otro colectivo de menores en situación de desprotección, con características propias, y para el que han ido surgiendo nuevos servicios, es el de adolescentes o jóvenes con problemas graves de comportamiento. La tendencia observada es la de creación de servicios específicos para ellos. En el año 2000 personal del Ararteko visitó dos de estos servicios. A continuación se ofrece un resumen de estas visitas.

Centro Residencial Zabaloetxe (unidades para adolescentes con problemas de comportamiento)

A partir del 1 de agosto de 2000 se ha puesto en marcha, en el Centro Residencial Zabaloetxe (Loiu), un servicio de acogida para menores con problemas graves de comportamiento, promovido por la Diputación Foral de Bizkaia. Se trata de un recurso, nuevo en Bizkaia, que trata de dar una respuesta específica a los adolescentes acogidos en los centros residenciales que destacan por sus conductas problemáticas (agresividad, fugas, robos, consumo de drogas...) y con dificultades específicas para la convivencia en grupo con otros adolescentes objeto de protección. Las plazas inicialmente previstas para este servicio son de 16, organizadas en dos grupos de 8 (grupo de adaptación y grupo de normalización). La titularidad del centro es del Instituto Foral de Acción Social y la gestión corresponde a los RR. Terciarios Capuchinos.

La visita al centro se efectuó el 17 de noviembre, fecha en la que el número de adolescentes atendidos era de 12. De acuerdo con la información recogida, se pueden destacar los siguientes elementos:

- En cuanto a las **instalaciones**, teniendo en cuenta que se trata de una adaptación del antiguo centro de protección de menores San José Artesano a nuevas necesidades, se han introducido, o se están introduciendo, importantes modificaciones y mejoras que permitan un mejor ajuste a ellas. Muchas de las modifi-

caciones responden al criterio de lograr módulos pequeños y autónomos en su funcionamiento (independencia estructural y funcional) y, por tanto, tratan de superar limitaciones puestas de manifiesto por la institución del Ararteko en anteriores informes, tanto extraordinarios (informe sobre menores acogidos), como ordinarios (visitas de seguimiento). Además de las obras que ya se están realizando, existe una previsión de mejoras en próximos ejercicios que, a juicio de esta institución, deberán completar la renovación de algunas zonas y extender a todos los edificios y módulos los sistemas de prevención de incendios.

Tanto el entorno del centro como sus instalaciones ofrecen grandes posibilidades para cubrir las diferentes necesidades: de atención asistencial y alojamiento, de atención socioeducativa, de atención preventiva...

- La decisión de qué adolescentes o jóvenes deben ingresar en este centro se toma en la comisión técnica de valoración de menores existente. Se están revisando los procedimientos y criterios que se deben seguir, y se pretende fijar un protocolo de actuación claro. También la decisión sobre la duración de la estancia, reincorporación al centro de protección de procedencia o reintegración a su ámbito familiar corresponde a dicha comisión, a propuesta del centro.
- Respecto a las necesidades de escolarización, se cubren en las propias instalaciones del centro, para lo cual acuden diariamente dos profesores de un instituto cercano. Consideramos que esta situación debe ser objeto de seguimiento y de revisión teniendo en cuenta las necesidades individuales, los resultados que se vayan obteniendo y las posibilidades de incorporación a recursos educativos normalizados.
- Se han elaborado ya borradores de instrumentos básicos para la organización del centro, como el proyecto educativo o el reglamento de régimen interior, y se quieren elaborar protocolos específicos para situaciones problemáticas, como fugas o agresiones.

Personal del Ararteko ha podido analizar el contenido de los dos documentos ya elaborados, y los juzga muy positivos, en cuanto instrumentos de organización interna. El reglamento de régimen interior responde, claramente, a la recomendación nº 29 del Ararteko en su informe sobre la *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección*.

También los consideramos útiles para posteriores visitas o actuaciones de seguimiento, en las que se pueda valorar su utilización práctica.

- Respecto a las necesidades de atención psiquiátrica, se considera insuficiente la cobertura lograda (se encuentran en tratamiento un 50% de los menores acogidos) que se pretende mejorar, para lo cual se están haciendo gestiones con los responsables de salud mental del territorio.

#### Hogar socioeducativo Sansoheta

Este centro dependiente de la Diputación Foral de Álava se inauguró a finales de 1997, por lo que no fue evaluado en el informe sobre *Atención a la infancia y adolescencia en situación de desprotección*. Este motivo nos llevó a visitarlo en 1998, como se hacía constar en el informe correspondiente a ese año. Sin embargo, cuando expiró el primero de los convenios anuales para la gestión del centro no se produjo la renovación, de modo que, a partir de enero de 1999, dicha gestión fue asumida por la asociación Izan. El cambio experimentado en la

organización y funcionamiento del hogar ha hecho aconsejable realizar una nueva visita a éste, que tuvo lugar el pasado día 28 de noviembre.

- Puesto que se trata de un edificio de reciente construcción y ya se conocía la calidad de las instalaciones, el interés de la visita no se centró en ese aspecto. Cabe reseñar, no obstante, que se ha desechado el proyecto de edificar un frontón cubierto en el terreno del centro, y se ha optado por poner un invernadero para dedicarlo a horticultura, así como un pequeño establo -todavía en construcción- donde se pretende criar algunos animales, en cuyo cuidado colaborarán los menores residentes.
- Aunque en principio la capacidad del centro se estableció en 12 plazas residenciales y 3 para actividades de día, se ha considerado preferible reducirla a 8 residenciales y 4 de día, con el fin de incrementar la calidad del servicio. En la época en que fue visitado había 7 menores residentes -una chica y seis chicos, de los que uno se encontraba fugado- y uno en el centro de día. En principio, no se observa carencia de plazas, pero la diputación foral está incorporando en sus centros nuevas medidas de refuerzo educativo para que puedan asumir el tratamiento de los menores más conflictivos, sin que sea necesario su traslado a Sansoheta.
- El momento de la visita coincidió con un proceso de revisión y renovación de los documentos que recogen los criterios básicos de organización del centro (proyecto educativo, guía de convivencia, etc.), por lo que no tenemos conocimiento de su redacción definitiva.
- En cuanto a las necesidades de escolarización, se procura que los menores residentes acudan a los centros ordinarios de manera normalizada. Con frecuencia existen dificultades para lograrlo. Con el fin de dar una respuesta específica a los problemas de escolarización, se ha puesto en marcha un programa que se desarrolla en el colegio de los PP. Menesianos (Nanclares de la Oca). Se trata de una adaptación curricular o un programa complementario que, por el momento, sólo se aplica a los menores residentes en Sansoheta, aunque el objetivo es que éstos se vayan integrando progresivamente en la dinámica del resto de los alumnos del colegio.
- Entre las demandas de servicios específicos señaladas por los responsables del centro destacan las siguientes:
  - Reforzar y generalizar los programas de intervención familiar.
  - Mejorar la coordinación entre los centros de protección de menores y los de reforma, realizando un abordaje integral de cada caso.
  - Incrementar los centros de día para adolescentes, así como los pisos y residencias para jóvenes mayores de 18 años que salen de la red de protección.
  - Como problema de especial gravedad se señala la insuficiencia de la atención psiquiátrica y psicológica que se presta a los menores protegidos. Los recursos comunitarios se encuentran muy masificados y los menores no reciben la asistencia específica que precisan. También se observan serias carencias respecto a los casos límites que no pueden calificarse de deficiencias mentales. Por último, se destacan los graves problemas existentes en la atención a menores drogodependientes. No hay programas terapéuticos para estas personas, ni les admiten en los centros destinados a adultos.

### 1.1.6. SEGUIMIENTO SOBRE LA INTERVENCIÓN CON MENORES INFRACTORES

En diciembre de 1998 se hizo entrega al Presidente del Parlamento del informe extraordinario del Ararteko sobre la intervención con menores infractores. Dicho informe fue presentado y debatido en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas en su sesión de 23 de junio de 1999. Tanto el informe en general como las recomendaciones que contiene afectan a diferentes instituciones, y especialmente a dos de ellas:

- Poder judicial -fiscalías y juzgados de menores- en lo que respecta a los procedimientos, adopción de medidas, seguimiento y evaluación de éstas...
- Gobierno Vasco -Servicio de Justicia Juvenil del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social- en lo que respecta al cumplimiento de las medidas y, por tanto, al conjunto de medios e instrumentos puestos a su disposición.

La actuación del Ararteko se ha centrado, por imperativo de la Ley, en aquellas cuestiones y propuestas cuyo cumplimiento corresponde al Gobierno Vasco.

Durante el año 1999 el seguimiento del Ararteko se efectuó mediante la visita a los tres centros de internamiento de menores infractores existentes en nuestra Comunidad, y mediante la información solicitada, de oficio, al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social. Tanto del resultado de las visitas como de la respuesta obtenida del departamento se dio cuenta detallada en el informe ordinario del año pasado (cfr. apdo. 1.1.6. del Informe 1999). En él se destacaban algunos de los aspectos, positivos y negativos, observados en relación con el cumplimiento de las recomendaciones, se ofrecían datos comparativos sobre la evolución de unas y otras medidas, y se dedicaba una atención específica a cuatro aspectos de trascendencia para la eficacia de los servicios que suponen una mayor restricción de la libertad:

- La configuración de la red de centros de internamiento.
- La situación laboral de sus profesionales.
- La relación de los servicios con otras redes de asistencia.
- Las posibilidades de salida y emancipación de los menores.

Estas mismas cuestiones han sido objeto de atención preferente en el seguimiento efectuado el año 2000. Las nuevas visitas del personal del Ararteko a los centros educativos de Andollu, Ortuella y Aramaio se llevaron a cabo los días 11 y 30 de octubre y 3 de noviembre. Con posterioridad, el 13 de noviembre, la institución del Ararteko se dirigió, mediante dos expedientes de oficio, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación y al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Uno de los expedientes se centraba en las condiciones de escolarización de los menores infractores durante su período de internamiento en los centros; en el otro, se solicitaban informaciones concretas sobre los cuatro aspectos arriba señalados, así como sobre la evolución de las medidas ejecutadas durante los dos últimos años y sobre la regulación normativa de los servicios. La primera respuesta del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad social se recibió el 22 de diciembre e incluye la Memoria de trabajo del Servicio de Justicia Juvenil, que lleva fecha del mes de mayo de 2000.

La respuesta del Departamento de Educación, Universidades e Investigación se recibió el 3 de enero de 2001.

Tanto las actuaciones de oficio promovidas por el Ararteko como los aspectos analizados y las respuestas obtenidas este año se resumen a continuación, destacando aquellas cuestiones consideradas de especial interés. Antes de entrar en ellas conviene recordar, no obstante, un dato que debe considerarse como elemento de referencia y que va a condicionar, en buena medida, el futuro inmediato del tema que nos ocupa: la entrada en vigor, en enero de 2001, de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Respecto a esta ley conviene destacar que, con muchos años de retraso, equipara la mayoría de edad penal con la civil, con lo que se da cumplimiento a la normativa internacional sobre la materia y, en particular, a la Convención de Derechos del Niño.

El trato diferenciado a menores y adolescentes supone el reconocimiento de que éstos se encuentran en pleno proceso de desarrollo de su personalidad, por lo que su grado de responsabilidad no puede equipararse a la del adulto. Partiendo de esta base, la nueva ley establece una serie de medidas que -si bien son punitivas- tienen una finalidad educativa y se orientan a conseguir la (re)inserción social de los menores infractores.

Uno de los principios básicos de la ley consiste en la pretensión de adaptar la respuesta sancionadora a las circunstancias concretas del menor, para lo que se establece un amplio abanico de medidas. Dicho principio, que merece una valoración positiva, cuenta con una importante excepción, que -a nuestro entender- supone uno de los principales puntos críticos de la nueva regulación. Nos referimos a la objetivación y agravación de la sanción de internamiento para los hechos que revistan *extrema gravedad* cometidos por jóvenes entre 16 y 18 años, circunstancia que, según la redacción original de la ley, concurría en los casos de reincidencia o en los delitos de terrorismo, entre otros. La reforma efectuada por la Ley Orgánica 7/2000 incide en esta causa de agravación, incrementando su rigor hasta límites difícilmente compatibles con los principios constitucionales.

De cualquier modo, hay que poner de relieve que los resultados de la nueva ley van a depender de su aplicación práctica y, sobre todo, de la articulación de los medios personales y materiales necesarios para poner en marcha todas las medidas. En este sentido, algunas de las cuestiones que han sido objeto de seguimiento el último año, y que aquí se recogen, adquieren una especial importancia a la luz de la entrada en vigor de dicha ley.

## **1. Configuración de la red de centros de internamiento**

La red de centros educativos de nuestra Comunidad destinados específicamente al internamiento de menores infractores ha estado formada, hasta este año, por tres centros situados en Andollu (para chicas), Aramaio y Ortuella (para chicos). Este año 2001 se incorpora a la red el centro de Zumarraga, de nueva creación.

En el informe anual del año pasado se hacían ver algunas de las consecuencias negativas derivadas de las características de estos centros. Características como su ubicación, su titularidad o la estructura de los locales. Consecuencias como: dificultades para aprovechar los equipamientos sociales del entorno; dificultades para los desplazamientos, tanto de los menores como de sus familias; necesidad de invertir en obras de

mejora en edificios no diseñados para estas funciones y cedidos en uso por un determinado tiempo... Considerábamos, además, que la incorporación del nuevo centro de Zumarraga a la red podía ser un buen momento para revisar la actual distribución y planificar su futuro.

De acuerdo con estas consideraciones, se pidió al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social información sobre:

- La situación actual y las previsiones respecto a la puesta en marcha del centro de Zumarraga.
- La valoración del departamento respecto a la adecuación de los actuales centros a las necesidades de respuesta, en función de las características apuntadas: ubicación, capacidad, destino (chicos-chicas), infraestructura, equipamiento y titularidad.
- Las previsiones del departamento respecto al refuerzo, modificación o mejora de la actual red.

De la respuesta del departamento se pueden destacar los siguientes elementos:

- Se considera que el número de plazas que la red ofrece será suficiente para hacer frente a todas las demandas de internamiento de la Comunidad Autónoma del País Vasco tras la entrada en vigor de la Ley 5/2000. La incorporación a la red del centro residencial de Zumarraga supondrá disponer de otras 40 plazas, añadidas a las 27 de los centros anteriores.
- Se admiten las limitaciones del centro M.A. Remírez (Ortuella), en cuanto a su estructura o titularidad, para mejorar el servicio ofrecido. En este sentido, se señala que *“está prevista la apertura de un nuevo Centro Educativo en Bizkaia de titularidad pública y que vendría a sustituir al existente en Ortuella”*, y *“que se han iniciado gestiones con varios Ayuntamientos para la cesión o compra de edificios”*, sin que se pueda establecer todavía una fecha para su apertura.
- Respecto al centro Mendixola, de Aramaio, se considera que su ubicación le hace estar alejado de recursos y que su infraestructura es buena, pero ampliable. También la infraestructura del centro Andollu, destinado a chicas, valorada como muy buena, sería mejorable con la incorporación de más terreno.

## 2. Situación laboral de sus profesionales

El centro educativo de Andollu sigue gestionado por la Asociación Educativa Gaztaroan Ekin. Los de Aramaio y Ortuella por la Asociación Educativa Berriztu. La cesión de la gestión de estos servicios, del Gobierno Vasco a las asociaciones, se realiza mediante concursos públicos o convenios-programa, de carácter anual, prorrogables.

En el informe anual del año pasado pusimos de manifiesto algunos de los problemas observados, que se derivaban de la fórmula del convenio o contrato anual vigente: gran variación y movilidad en la composición de las plantillas, demandas respecto a la mejora de su situación laboral (superar la eventualidad de los contratos), dificultad para asumir con el actual sistema las cargas derivadas de la antigüedad del personal (trienios). Sin entrar a valorar cuál sería la mejor forma de adjudicar la gestión de estos servicios o cuáles deben ser las condiciones laborales de sus profesionales, esta institu-



ción sí manifestó su preocupación por la incidencia que algunas de las cuestiones observadas tienen en la calidad y continuidad del servicio prestado, asunto de gran importancia para el trabajo en este sector. De hecho inició una serie de actuaciones sobre la situación económica y salarial de asociaciones y profesionales, y para conocer las previsiones de mejora futuras. De acuerdo con todo ello, el año 2000 se pidió información al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social sobre:

- El sistema de gestión previsto para el nuevo centro de Zumarraga (previsión de gasto, sistema de adjudicación, mecanismos de revisión y continuidad...).
- Las modificaciones introducidas o que se vayan a introducir respecto a la gestión de los centros actuales y la situación laboral de sus profesionales.
- La valoración del departamento sobre la actual fórmula de convenios anuales prorrogables y sus repercusiones en la calidad del servicio.

De la respuesta del departamento se pueden destacar los siguientes elementos:

- El presupuesto previsto para la gestión del nuevo centro de Zumarraga es de 541 millones, distribuido en tres ejercicios: 29 millones para el 2000, 197 para el 2001 y 314 para el 2002.
- Los contratos de gestión de los tres centros existentes hasta la fecha han supuesto, durante el año 2000, la cantidad de:
  - C.E. M.A. Remírez (Ortuella): 71.396.550 ptas.
  - C.E. Mendixola (Aramaio): 86.250.000 ptas.
  - C.E. Andollu: 56.500.000 ptas.
- El procedimiento para la adjudicación de la gestión del centro de Zumarraga, mediante contrato especial, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2002 y prorrogable por períodos anuales hasta un máximo de otros ocho años, se inició el 12 de septiembre de 2000, con la publicación de su anuncio en el BOPV.
- La puesta en marcha del nuevo centro se prevé que sea de forma escalonada, hasta su pleno funcionamiento en el 2002. El pleno funcionamiento de los cinco módulos construidos supondrá un personal mínimo en activo de más de 60 profesionales de diferentes perfiles y funciones (dirección, administración, educadores, maestros de taller, trabajadores sociales...).
- El departamento manifiesta su pretensión de *“garantizar unos ingresos líquidos mensuales para los educadores de todos los centros sobre las 200.000 ptas.”*. En el caso de Zumarraga, esta cantidad estaría garantizada desde este año. En el caso de los otros tres centros, se señala que la pretensión del departamento era llegar a esa situación *“mediante incrementos presupuestarios en los dos próximos ejercicios”*, pero que ello no va a ser posible de manera inmediata por los condicionamientos que la prórroga presupuestaria supone.
- Respecto a la duración de los contratos, se señala que *“al igual que se ha hecho con el concurso para Zumarraga, la pretensión del Departamento es que en el plazo de dos años (2002) la duración de los contratos pueda ampliarse hasta 10 años. Esta modificación salvaría las incertidumbres que en la actualidad se producen con contratos con posibilidad de dos prórrogas anuales y redundaría en una mayor estabilidad de los profesionales.”*

### 3. Relación de los centros de internamiento con otras redes de asistencia

Nos referimos aquí al aprovechamiento de los equipamientos comunitarios, a las relaciones de estos servicios especializados con otros servicios, sociales, sanitarios, educativos... Esta cuestión fue objeto de recomendaciones específicas en el informe extraordinario del Ararteko y ha sido también objeto de atención específica a la hora de efectuar el seguimiento. Así, en el informe anual del año pasado insistimos especialmente en las dificultades que se encuentran para la correcta escolarización de estos adolescentes y recordamos que, en principio, nos encontramos en un tramo de edad (14-16 años) que corresponde plenamente a la educación obligatoria y que, por tanto, es competencia y responsabilidad del Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

El Ararteko ha prestado una atención preferente a este asunto durante el año 2000 y ha actuado de oficio específica y conjuntamente ante los departamentos de Educación, Universidades e Investigación y de Justicia, Trabajo y Seguridad Social.

De las visitas efectuadas a los tres centros educativos, tanto el año 1999 como el 2000, se pueden destacar los siguientes elementos respecto a la escolarización:

- Las iniciativas que han llevado a cabo las asociaciones que gestionan los centros ante representantes de la Administración educativa, para dar una solución correcta a los problemas de escolarización de los/las menores internados/as, no han dado los resultados deseados.
- Son pocos los menores que, a juicio de los profesionales de estos servicios, y teniendo en cuenta su proceso de escolarización previa y sus posibilidades, pueden integrarse normalmente en los centros escolares situados, más o menos, en su entorno cercano. De hecho, en el momento de las últimas visitas (octubre-noviembre), según la información recogida, esta situación sólo se daba en el caso de un menor, de los once atendidos en Aramaio, y de tres menores, de los ocho atendidos en Ortuella.
- En general, cuando el equipo educativo del centro de internamiento considera posible y beneficiosa la escolarización externa, es él quien asume la tarea de buscar el centro adecuado y efectuar el seguimiento. Los problemas de rechazo por parte del centro elegido, cuando se dan, se intentan superar mediante la intervención de la inspección educativa.
- La situación más habitual es la de grave retraso o fracaso escolar (incluso desescolarización previa) de los menores internados, que intenta ser compensada con la atención individual y en grupos pequeños en el propio centro de internamiento.
- Para esta atención individualizada en el propio lugar de internamiento, cada centro cuenta con un aula y con alguna persona con titulación adecuada que asume tareas docentes durante ciertas horas. Dispone también de algún taller, con posibilidades y equipamientos diferentes según los casos.

Según lo expuesto, a criterio de esta institución son dos los problemas fundamentales a resolver, según los casos, con carácter urgente:

- Facilitar la escolarización normalizada en aquellos casos en que sea posible.
- Garantizar en todo caso la validez académica de los estudios realizados en el propio centro de internamiento.

Las posibilidades de solución pueden ser variadas: conexión con los centros de origen, fijación de interlocutores en cada delegación territorial, asunción de la docencia directa con personal propio, validación de los estudios impartidos en los propios centros de internamiento... Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la situación que hasta ahora afectaba a los tres centros existentes puede extenderse al nuevo centro de Zumarraga, aunque con características propias (mayores de 16 años).

Estas y otras consideraciones fueron planteadas por el Ararteko tanto al Departamento de Educación, Universidades e Investigación como al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, en función de sus competencias.

La respuesta del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, de 20 de diciembre, hace referencia a los contactos mantenidos con diferentes servicios de educación para resolver la situación. Se señala también la intención de la Inspección Central de Educación de *“remitir una propuesta escrita al Director de Centros para la creación de unidades de atención escolar en cada uno de los Centros, atendidas por profesorado de la red pública y adscritos al centro escolar de su zona.”*

La contestación del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, de 28 de diciembre de 2000, encuadra las respuestas a este tipo de alumnado en la Orden de 30 de julio de 1998, por la que se regula la acción educativa para el alumnado que se encuentra en situaciones sociales o culturales desfavorecidas o que manifiesta dificultades graves de adaptación escolar. Esta orden prevé, para este tipo de alumnado, programas complementarios de escolarización que ofrezcan la oportunidad de cursar la ESO, bien a tiempo parcial o bien a tiempo completo, durante un período determinado en unidades específicas de carácter externo, y la posibilidad de que tales programas se impartan en centros propios del departamento o en centros homologados, mediante convenios de colaboración.

No obstante, el Departamento de Educación no ha desarrollado todavía esta orden, por lo que en la actualidad no existe un mecanismo de homologación de centros. Por este motivo, la atención a este tipo de alumnado mediante programas de escolarización complementaria se realiza fundamentalmente mediante convenios de colaboración con diferentes entidades: ayuntamientos, fundaciones sin ánimo de lucro o centros educativos de iniciativa social. En todo caso, según la respuesta del departamento, los programas son individuales y cada alumno/a tiene un centro escolar de referencia que se hace responsable de su escolarización y evaluación.

El Departamento de Educación manifiesta su intención de regular esta situación definiendo el tipo de centros en los que se deberían impartir estos programas y las condiciones concretas que deben tener en consideración. Por tanto, hasta que no se regule de forma definitiva esta situación, las medidas que plantea el Departamento de Educación para la atención a los menores infractores consisten en lo siguiente:

- a) *“Los alumnos/as menores internados en estos centros habrán de estar matriculados en un centro escolar ordinario del entorno que será responsable del expediente académico del alumno/a.*
- b) *En la medida de lo posible se realizará una escolarización externa del alumno/a en un centro escolar del entorno próximo.*
- c) *En la medida de lo posible, y si se considera conveniente, el alumno/a podrá acogerse a un programa de escolarización complementaria que se desarrolle en alguno de los centros conveniados o en algún CIP de la zona.*

- d) *El Responsable Territorial de Educación Especial será el responsable de la escolarización de este alumnado y el interlocutor del Departamento con los Centros de Internamiento.*
- e) *La validación de los estudios realizados en el centro de internamiento corresponderá a los centros escolares donde estén matriculados los alumnos a cuyo efecto tendrán en cuenta la evaluación continua llevada a cabo desde dichos centros de internamiento pudiendo proponer una prueba al finalizar el primer ciclo de secundaria y en cada uno de los cursos del segundo ciclo de la ESO.”*

La comunicación del departamento manifiesta la provisionalidad de estas medidas y su “*compromiso para desarrollar nuevas iniciativas durante el próximo curso escolar que puedan dar una respuesta más idónea a los problemas de escolarización de los menores infractores.*”

#### **4. Posibilidades de salida y emancipación**

En el informe anual del año pasado esta institución manifestó las dificultades que, con frecuencia, surgen cuando el tiempo de internamiento finaliza y el menor debe integrarse en su ámbito natural y/o ser atendido por otros servicios. Este año se pidió información al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social sobre las previsiones, programas o servicios de transición, propios o en colaboración con otras instancias.

De la respuesta del departamento se pueden subrayar los siguientes elementos:

- Las mayores dificultades se producen cuando la vuelta a la familia no resulta conveniente o posible y se da una negativa activa a acudir a cualquier tipo de centro u hogar de la red de protección.
- La entrada en vigor de la nueva Ley 5/2000 exige reforzar esta línea de actuación, puesto que en todas las medidas de internamiento se prevén dos fases en su ejecución, una en el centro y otra en régimen de libertad vigilada, con el fin de trabajar en el propio medio las dificultades que puedan surgir en el momento de la vuelta, tras un período de internamiento.
- Se considera que deben ser los propios sistemas de protección social dirigidos a toda la población (educación, vivienda, sanidad, servicios sociales...) los que deben desarrollar los servicios y programas necesarios para que las personas jóvenes cuenten con los itinerarios de inserción y de tránsito a la vida adulta, independientemente de que hayan cumplido una medida judicial o no. A pesar de ello, se ve necesario impulsar programas o servicios específicos, de corta duración e intensivos, para aquellas personas que, tras cumplir una medida más o menos larga de internamiento, no tengan asegurados en la red comunitaria unos mínimos.
- Durante el año 2000 se ha habilitado una partida presupuestaria de cuatro millones de pesetas, que se pretende prorrogar o ampliar para el próximo año, con la finalidad de definir y poner en marcha, con carácter piloto, un servicio/programa de emancipación y dirigido a personas que hayan cumplido alguna medida judicial de internamiento, que tenga en cuenta las nuevas realidades y problemáticas

derivadas de la Ley 5/2000: jóvenes mayores de edad (18-23 años), menores extranjeros no acompañados, jóvenes con personas a su cargo... En cualquier caso, el departamento considera que este servicio debe tener un carácter temporal y vocación de ser asumido por la red básica de protección social.

## 5. Regulación normativa de los servicios

El informe monográfico del Ararteko insistía en la necesidad de regular, mediante una normativa propia, una serie de cuestiones básicas para el funcionamiento de los servicios. La respuesta del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad social, de enero de 2000, sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Ararteko, se remitía de forma reiterada a un borrador de decreto que, un año después, aún no ha sido publicado.

Se ha vuelto a insistir sobre esta cuestión ante el departamento y su respuesta, de 20 de diciembre de 2000, señala textualmente lo siguiente: *“El citado decreto se encuentra finalizado y a la espera de su adaptación al texto definitivo que la Ley 5/2000 vaya a tener y al esclarecimiento por parte del Gobierno Central sobre la publicación o no de un Reglamento General para todo el Estado. En cualquier caso podría publicarse a lo largo del primer trimestre de 2001.”*

## 6. Evolución de las medidas ejecutadas durante los últimos años

Una de las líneas de actuación básicas a las que responde el informe del Ararteko sobre menores infractores es 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 es uno de los factores determinantes para la aplicación real de las medidas, y sobre ello ha puesto una especial atención la institución del Ararteko, ya que la ejecución de medidas es una competencia de la Administración vasca.

La respuesta del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, responsable de hacer que las medidas se ejecuten, a nuestra petición de datos incluye la “Memoria de trabajo del Servicio de Justicia Juvenil: Análisis de la ejecución durante el año 1999 de las medidas impuestas en la CAPV por los juzgados de menores”, correspondiente a mayo de 2000. Aporta una información muy detallada y de gran interés, de la que aquí sólo se recogerán algunos elementos especialmente significativos, desde la perspectiva de esta institución.

La petición de datos al departamento incluía también los correspondientes al año 2000, que la memoria recibida no recoge y que han vuelto a ser solicitados una vez finalizado el año. Cuando se ha dispuesto a tiempo de algún dato del último año, se ha incluido en este informe.

Sin entrar a valorar la adecuación entre los hechos o infracciones y las medidas a ellos aplicadas, que no nos corresponde, o la eficacia de cada medida, del análisis de la citada memoria se pueden destacar los siguientes elementos:

En cuanto aspectos positivos:

- El incremento experimentado en la aplicación de determinadas medidas de gran potencialidad educativa, como la prestación de servicios en beneficio de la

comunidad. En este sentido, también es destacable el importante incremento observado en las mediaciones, que el año 1999 casi supusieron la mitad de las intervenciones judiciales.

### MEDIDAS EJECUTADAS EN LOS CUATRO ÚLTIMOS AÑOS

	1997		1998		1999		2000	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Mediación/Reparación	94	26.8	158	39.9	247	46.9	260 <sup>(2)</sup>	46 <sup>(2)</sup>
Amonestación	120	34.2	97	24.5	72	13.7	70	12.4
Libertad vigilada	53	15.1	60	15.2	56	10.6	65	11.5
Prestación de servicios en beneficio de la comunidad	53	15.1	39	9.8	77	14.6	83	14.7
Tratamiento ambulatorio	4	1.1	3	0.8	9	1.7	7	1.2
Internamiento fin de semana	5	1.4	8	2	15	2.8	16	2.8
Internamiento en centro	22 <sup>(1)</sup>	6.3	31 <sup>(1)</sup>	7.8	51 <sup>(1)</sup>	9.7	64 <sup>(1)</sup>	11.3
<b>TOTAL</b>	<b>351</b>	<b>100</b>	<b>396</b>	<b>100</b>	<b>527</b>	<b>100</b>	<b>565</b>	<b>100</b>

(Fuente: Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco)

<sup>(1)</sup> Los criterios para contabilizar internamientos en centros han variado: así, son 22 y 31 menores (años 97 y 98); pero 51 medidas, que corresponden a 37 menores (año 99), y 64 medidas, que afectan a 33 menores (año 2000).

<sup>(2)</sup> Estimación anual en función de los datos del primer semestre.

- La implicación que se ha logrado de muy diferentes agentes sociales y entidades, tanto públicas como privadas, como colaboradoras en la ejecución de determinadas medidas. Sirvan como ejemplo las prestaciones de servicios en beneficio de la comunidad, en las que participan numerosas empresas, asociaciones y entidades.
- El que no haya habido necesidad de cumplir ningún internamiento, decidido por cualquiera de los tres juzgados de menores, en centros de fuera de la Comunidad Autónoma, necesidad que se daba con cierta frecuencia en el pasado.
- El que, durante el año 99 no se haya aplicado ninguna medida de internamiento cerrado, que supone el máximo grado de restricción de la libertad.
- La propia existencia y enfoque de la Memoria de trabajo del Servicio de Justicia Juvenil, que no sólo analiza la aplicación de cada una de las medidas previstas en la Ley -ofreciendo, con ello, numerosos datos útiles para su valoración-, sino que, además, plantea determinadas mejoras en la recogida y homogeneidad de los datos, para posteriores análisis.

Sobre las cuestiones más preocupantes, en función de los contenidos y datos del informe monográfico y desde la perspectiva del Ararteko, podemos subrayar las siguientes:

- Los datos del último año considerado muestran que siguen sin resolverse dos de las situaciones por las que la institución del Ararteko manifestó su preocupación en el informe monográfico:
  - la existencia de criterios muy diferentes en la respuesta judicial a los menores infractores, según cuál sea el juzgado de menores que intervenga (véanse, por ejemplo, los datos de mediaciones o los de tratamientos ambulatorios...);
  - el excesivo tiempo que sigue transcurriendo entre los hechos o infracciones que dan origen a la intervención y la ejecución real de las medidas adoptadas (aproximadamente, un año de media).

En ambos casos se trata de una cuestión que corresponde al ámbito judicial, que es el que tendría que adoptar las medidas necesarias para modificar las situaciones que se ponen de manifiesto en las dos tablas de datos que siguen:

### **MEDIDAS EJECUTADAS EN 1999, SEGÚN LOS JUZGADOS DE MENORES QUE LAS ACUERDAN**

	ÁLAVA		BIZKAIA		GIPUZKOA		TOTALES	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Mediación/Reparación	27	15.7	165	64.7	55	57.3	247	46.9
Amonestación	47	27.3	13	5.1	12	12.5	72	13.7
Libertad vigilada	32	18.6	13	5.1	11	11.5	56	10.6
Prestación de servicios en beneficio de la comunidad	32	18.6	40	15.7	4	4.1	77	14.6
Tratamiento ambulatorio	9	5.2	0	0	0	0	9	1.7
Internamiento fin de semana	5	2.9	6	2.3	4	4.1	15-16	2.8
Internamiento en centro	20	11.6	18	7.1	10	10.4	51 <sup>(1)</sup>	9.7
<b>TOTAL</b>	<b>172</b>	<b>100</b>	<b>255</b>	<b>100</b>	<b>96</b>	<b>100</b>	<b>527</b>	<b>100</b>

(Fuente: Memoria del Servicio de Justicia Juvenil. Elaboración propia)

<sup>(1)</sup> 3 internamientos de los 51 ejecutados provienen de otros Juzgados de menores

**MEDIDAS EJECUTADAS EN 1999:  
DATOS DE “TIEMPOS” SIGNIFICATIVOS**

	Nº medidas	Duración media de la medida	Tiempo de demora entre la petición de ejecución y el inicio de la medida	Tiempo transcurrido entre el hecho o infracción y la ejecución de la medida
Mediación/Reparación	247	-	-	
Amonestación	72	-		
Libertad vigilada	56	5.4 meses	8 días	12.4 meses
Prestación de servicios en la beneficio de la comunidad	77	14 horas	27 días	13 meses
Tratamiento ambulatorio	9	-	28 días	11.3 meses
Internamiento fin de semana	15	(**)	21 días	9.9 meses
Internamiento en centro	37	Cautelar: 3 meses Abierto: 3.65 meses Semiabierto: 4.48 meses	(*)	Abierto: 8.5 meses Semiabierto: 10.4 meses
<b>TOTAL</b>	<b>527</b>			

(Fuente: Memoria del Servicio de Justicia Juvenil. Elaboración propia)

(\*) En 39 de los 51 internamientos, éstos se produjeron el mismo día de la solicitud de plaza, y en otros 10 casos, en menos de 8 días

(\*\*) El 75% de estos internamientos fueron de 3 fines de semana

- Resultan especialmente significativos y preocupantes algunos de los datos sobre características de los menores sujetos de medidas. La memoria ofrece numerosos datos -aunque no respecto a todas las medidas o intervenciones judiciales- respecto a su edad, género, pertenencia a determinados colectivos minoritarios, grado de reincidencia...

Respecto al género, como se muestra en la tabla siguiente, sin contar con los datos de mediaciones y amonestaciones (que no recoge la memoria), la proporción entre chicos y chicas es de cuatro a una. Además, se observa una diferencia significativa a la hora de aplicar, en mayor proporción a las chicas, las medidas de internamiento en centro y prestaciones de servicios en beneficio de la comunidad.



### MEDIDAS EN 1999, SEGÚN GÉNERO DE LOS MENORES

	Medidas a chicos		Medidas a chicas		Totales
	nº	% columna	nº	% columna	Medidas
Mediación/Reparación					247
Amonestación					72
Libertad vigilada	47	28,1	9	21,4	56
Prestación de servicios en beneficio de la comunidad	59	35,3	18	42,8	77
Tratamiento ambulatorio	9	5,4	0	0	9
Internamiento fin de semana	13	7,8	3	7,1	16
Internamiento en centro	39	23,3	12	28,6	51
<b>TOTAL</b>	<b>167+x</b>	<b>(100)</b>	<b>42+y</b>	<b>(100)</b>	<b>527</b>

(Fuente: Memoria del Servicio de Justicia Juvenil. Elaboración propia)

- A juicio de esta institución, son especialmente preocupantes, y deben ser objeto de un profundo análisis, los datos disponibles sobre algunas características de estos menores que tienen que ver con su mayor o menor "vulnerabilidad". Nos referimos a:

- su pertenencia a grupos minoritarios;
- su no escolarización real;
- su situación de desprotección familiar o protección institucional;
- su grado de reincidencia.

La Memoria del Servicio de Justicia Juvenil hace un esfuerzo por analizar estas características. Aunque no recoge todos los datos que interesarían, sí ofrece los suficientes para mostrar una realidad poco conocida, que hemos querido resumir en el cuadro siguiente:

### VULNERABILIDAD DE LA POBLACIÓN OBJETO DE UNA MEDIDA EN 1999

	Nº medidas	Pertenencia a grupos minoritarios		No escolarizados		Menores en protección		Reincidencia	
		TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Mediación/Reparación	247								
Amonestación	72								
Libertad vigilada	56	21	37	18	32	5	9	34	61
Prestación de servicios en la beneficio de la comunidad	77	14	18	15	19			> 20	28
Tratamiento ambulatorio	9	3	33						>70 <sup>(1)</sup>
Internamiento fin de semana	15-16	(7-8-9)	50					> 11	>70 <sup>(1)</sup>
Internamiento en centro	51	33	65	27	53	23	45	> 35	>69 <sup>(1)</sup>
<b>TOTAL</b>	<b>527</b>	<b>79 de 209</b>	<b>38</b>						

(Fuente: Memoria del Servicio de Justicia Juvenil. Elaboración propia)

(1) Los % corresponden a los menores que en el mismo año 1999 han cumplido o se les ha impuesto alguna otra medida

Tomemos como ejemplo la medida más drástica y más restrictiva de la libertad: el internamiento en centro.

- Las 51 medidas aplicadas en 1999 se corresponden en realidad con 40 menores (33 chicos y 7 chicas), con una edad media de unos 15 años en el momento de la comisión de los hechos.
- De las 51 medidas de internamiento, en 33 de ellas (65%) el menor o la menor objeto de la medida pertenecía a algún grupo minoritario: 30 pertenecían al pueblo gitano y 3 eran de origen magrebí. Es decir, más de la mitad (el 58,8%) de los/las menores que en 1999 han cumplido una medida de internamiento pertenecen al pueblo gitano.
- En un 53% de los casos, los adolescentes no se encontraban escolarizados (entendiéndolo como no asistencia real a un centro escolar durante los últimos meses académicos, aunque en algunos casos pueda estar matriculado). De los 27 no escolarizados, 24 (el 88,9%) pertenecen a grupos minoritarios.
- El 45% de estos menores se encontraba tutelado, o su guarda había sido asumida por las diputaciones forales de nuestra Comunidad.
- Respecto a la “reincidencia”, referida exclusivamente a quienes han sido objeto de imposición de otra medida judicial en el mismo año 1999, afecta a 35 de los menores internados (68,6% del total objeto de esta medida).

Sería muy interesante poder comparar estos datos con los de intervenciones menos restrictivas, como las mediaciones o las amonestaciones.

- Respecto a las víctimas de los hechos cometidos, la memoria ofrece, en ocasiones, un dato también preocupante y que podría orientar actuaciones posteriores. Nos referimos a la proporción en que también las víctimas son menores de

edad (más de la tercera parte, por ejemplo, de las implicadas en procesos de mediación).

- Por último, respecto a la inexistencia de recursos o a las limitaciones de los existentes para llevar a cabo el cumplimiento de las medidas, llama la atención la falta de servicios y los problemas reconocidos para aplicar internamientos terapéuticos o tratamientos ambulatorios.

La entrada en vigor, en enero de 2001, de la nueva Ley de responsabilidad penal del menor supondrá, sin duda, importantes cambios en el panorama descrito, que exigirán mayores recursos y próximos seguimientos.

### 1.1.7. SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL ARARTEKO EN RELACIÓN CON LAS ACTUACIONES POLICIALES HACIA PERSONAS DE ORIGEN EXTRANJERO EN LA ZONA DE SAN FRANCISCO

En noviembre de 1997, el Ararteko inició una intervención de oficio en relación con las actuaciones policiales hacia personas de origen extranjero en la zona de San Francisco. Las intervenciones llevadas a cabo desde esa fecha y durante todo el año 1998 se recogieron, de forma resumida, en el informe anual del Ararteko de ese año (cfr. Informe 1998, Cap. I Apdos. 1.3., 1.4., 1.5., 1.6., 2, y 2.1). Posteriormente, el 17 de junio de 1999, con motivo de la comparencia del Ararteko ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento Vasco para dar cuenta del informe anual, fue entregado y presentado a los grupos parlamentarios el dossier completo sobre este asunto.

Por otra parte, el Parlamento Vasco, en su sesión plenaria de 20 de mayo de 1999, debatió y aprobó una proposición no de ley referente a la situación conflictiva en el barrio de San Francisco de Bilbao y tomó, entre otros, el siguiente acuerdo:

*“3.- El Parlamento demanda la aplicación de las recomendaciones expuestas por el Ararteko en su informe sobre las actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (Bilbao) y que las Administraciones implicadas se comprometan a su ejecución. Para contrastar este punto, se solicita al Ararteko que informe dentro de seis meses sobre el grado de cumplimiento de sus recomendaciones y su evaluación del respecto.”*

En cumplimiento del acuerdo parlamentario, tras lograr una prórroga en el plazo inicialmente fijado, el Ararteko entregó al Presidente del Parlamento Vasco el informe que lleva por título *“Seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones del Ararteko al Departamento de Interior del Gobierno Vasco y al Ayuntamiento de Bilbao en relación con las actuaciones policiales hacia personas de origen extranjero en la zona de San Francisco”*. El informe completo, que consta de 75 páginas en castellano, 72 en euskara y siete documentos anexos, entre los que se incluyen las peticiones de datos del Ararteko al Ayuntamiento de Bilbao y al Departamento de Interior del Gobierno Vasco, y las respuestas escritas de ambos organismos, fue entregado al Parlamento el 29 de febrero de 2000. Además, en el informe anual del año pasado se recogió un resumen de aquel, centrado en los aspectos valorativos o, más concretamente, en el grado de cumplimiento de las recomendaciones y propuestas del Ararteko (cfr. Informe 1999, apdo. 1.1.8.).

La elaboración del informe de seguimiento, entregado en febrero de 2000, supuso un importante esfuerzo de recogida de datos a la institución del Ararteko y la utilización de cinco fuentes de información complementarias y de muy desigual valor: datos y valoraciones de los responsables de la Ertzaintza y de la Policía Municipal; datos y valoraciones de asociaciones; quejas recibidas en la institución; sentencias judiciales; noticias aparecidas en prensa.

### 1.1.8. SEGUIMIENTO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE

El informe extraordinario del Ararteko sobre la situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco fue hecho público y entregado al Presidente del Parlamento Vasco el 22 de diciembre de 1999. Posteriormente, el 2 de febrero de 2000, se presentó y debatió en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas. Por otra parte, en el informe anual del año pasado se recogió un resumen del estudio realizado, centrado en las siete cuestiones que, desde una perspectiva garantista de los derechos, resultaban más preocupantes a juicio de esta institución.

Durante el primer semestre del año 2000 se han mantenido reuniones de trabajo sobre los contenidos del informe con las profesionales de las unidades de base, y con el personal responsable de estos servicios de los ayuntamientos y diputaciones forales en cada uno de los territorios. En el caso de Álava, las reuniones diferenciaron a dos colectivos con problemática específica: los servicios sociales del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz y los servicios sociales del resto del territorio, y especialmente de las zonas rurales y con mayor dispersión de la población. En Bizkaia y Gipuzkoa las reuniones fueron únicas y abiertas a todos los servicios. La participación de profesionales del sector fue muy numerosa en todos los casos (unas 300 personas en cuatro reuniones), y se contó con la presencia y la colaboración activa de los diputados forales de Bienestar Social.

Las reuniones mantenidas durante el año han permitido el contacto y la difusión directa de los contenidos y recomendaciones del informe a aquellas personas que tienen a su cargo la atención del servicio y, por tanto, las posibilidades de mejorarlo en la práctica. Han permitido también recoger de primera mano algunos de sus problemas fundamentales y de sus demandas. Así, por ejemplo:

- la sensación de desbordamiento que tienen muchas profesionales por no poder atender adecuadamente las tareas adjudicadas o asumir otras nuevas que se les plantean;
- las dificultades específicas del trabajo social en las zonas rurales, núcleos de escasa población y zonas dispersas, especialmente planteado por las profesionales de Álava;
- las importantes diferencias retributivas y de estatus profesional existentes en función del territorio y de cada municipio, así como la gran proporción de situaciones de interinidad;
- la demanda de modelos y ayudas técnicas para llevar adelante los convenios de inserción;
- la necesidad sentida de disponer de protocolos de actuación que establezcan con claridad las relaciones entre diferentes servicios, sin que éstas tengan que depender de la buena voluntad de las partes;
- las dudas respecto a las fórmulas de gestión (municipal o centralizada) más convenientes para determinadas ayudas o programas.

Estas y otras cuestiones fueron expuestas por diferentes profesionales asistentes a las reuniones, reforzando en la mayor parte de los casos conclusiones recogidas en el propio informe del Ararteko y planteando, con claridad, la necesidad de efectuar una

reflexión estratégica sobre el actual desarrollo de los servicios sociales de base y sobre lo que deben suponer en el futuro, como elemento esencial de las políticas de bienestar social.

A finales del año 2000 se mantuvieron también reuniones con cada uno de los tres diputados forales de Bienestar Social para analizar algunos de los problemas recogidos en el informe y conocer las previsiones de mejora. Respecto a estas últimas, conviene señalar aquí dos cuestiones:

- La materialización de algunas previsiones de refuerzo de estos servicios, que suponen un incremento de recursos humanos o económicos, se halla condicionada en bastantes casos por la situación general presupuestaria (aprobación de nuevos presupuestos o prórroga presupuestaria).
- El mes de diciembre de 2000 se firmaron importantes acuerdos entre los departamentos de Bienestar Social de los territorios históricos y los representantes de la Asociación de Municipios Vascos-EUDEL, que clarifican responsabilidades y competencias respecto a los diferentes servicios y programas sociales y, entre ellos, a los servicios sociales de base.

Estos acuerdos suponen la plasmación de una propuesta, de fecha 9 de noviembre de 2000, de la Mesa Interinstitucional compuesta por EUDEL, las diputaciones forales de los tres territorios y el Gobierno Vasco, para el desarrollo de la Ley 5/1996, de servicios sociales. En dicha reunión se establecieron los principios que deben regir la delimitación de competencias, y que están en la base de los acuerdos posteriores en cada territorio. Así, por ejemplo:

- No caben las competencias compartidas. Cada servicio o programa recaerá en una única administración.
- Cabe la delegación competencial de diputación foral a ayuntamientos y de ayuntamientos a diputación foral, para garantizar una prestación más eficiente de los servicios.
- La atención a las personas válidas corre a cargo de los ayuntamientos y la de las personas dependientes a cargo de la diputación foral.
- Se arbitran períodos transitorios para la adaptación al nuevo reparto competencial...

Respecto a los servicios sociales de base, el Acuerdo-Marco de 18 de diciembre, para el Territorio Histórico de Gipuzkoa, reconoce la existencia de una insuficiente estructura y establece que *“la información, valoración y orientación de los ciudadanos en cuanto a sus derechos y en cuanto a los recursos sociales existentes será de competencia municipal”*. Además, los define como *“la puerta de entrada a todo el sistema de servicios sociales”*, y las partes firmantes *“acuerdan realizar, antes del 30 de octubre de 2001, un Mapa de servicios sociales de Gipuzkoa que establezca el nivel exigible de prestación de servicios, específicamente en lo que hace referencia a los servicios sociales de base tanto a nivel territorial como comarcal o subcomarcal, e incluso municipal.”*

Tanto en esta cuestión concreta como en otras de las abordadas en el acuerdo citado, esta institución aprecia una voluntad clara para resolver problemas señalados y aplicar recomendaciones efectuadas en diferentes informes monográficos del Ararteko.

Respecto a la situación de los servicios sociales de base en Bizkaia, el acuerdo -de 29 de diciembre de 2000- para este territorio, establece que *“El mantenimiento de*

*estos servicios incluyendo siempre el coste de su personal corresponderá en su competencia a los ayuntamientos.” Y añade que ello será “Sin perjuicio de la oportuna colaboración con la Diputación Foral en temas de formación, aplicaciones y cruces informáticos y la coordinación para el establecimiento de programas sociales cuyo ámbito de aplicación sea Bizkaia.”*

Los acuerdos alcanzados suponen, a juicio de esta institución, un paso importante en la clarificación de funciones, deben servir para mejorar el servicio ofrecido a la ciudadanía, y constituyen un instrumento de partida para posteriores acuerdos y seguimientos.

## 1.2. INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA ATENCIÓN COMUNITARIA DE LA ENFERMEDAD MENTAL EN LA CAPV

- En el año 2000 se finalizó el trabajo de investigación sobre la atención comunitaria que se ofrece en nuestra Comunidad a las personas con enfermedad mental. Ya se adelantaban su enfoque y sus objetivos en el informe del año pasado (cfr. apartado 1.4.).

El informe extraordinario del Ararteko fue hecho público y entregado al Presidente del Parlamento Vasco el 19 de junio, y fue debatido en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas el pasado 26 de octubre. Fue objeto, también, de una comparecencia, a petición propia, del Consejero de Sanidad ante la Comisión de Sanidad del Parlamento, el pasado 16 de noviembre.

Al tratarse de un informe ya publicado, nos limitaremos aquí a presentarlo, destacar los elementos de preocupación que consideramos más importantes y recordar las recomendaciones efectuadas en él.

- Ya en 1992 el Ararteko abordó, con carácter monográfico, la problemática de las personas con enfermedad mental, y presentó ante el Parlamento el informe titulado *Los Psiquiátricos. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos*. Así pues, el nuevo informe es un complemento y una continuación actualizada de aquél, centrado esta vez no en la atención hospitalaria, sino en la atención extrahospitalaria y comunitaria a estas personas. Téngase en cuenta que, durante los últimos quince años, en el País Vasco, al igual que en otros ámbitos cercanos, se ha realizado una importante reforma de la asistencia psiquiátrica, que ha buscado la desinstitucionalización de las personas con enfermedad mental y una mayor respuesta a sus necesidades en el ámbito comunitario, fuera de los hospitales psiquiátricos.

El informe responde, claramente, a la preocupación de la institución del Ararteko por los colectivos especialmente vulnerables, motivo principal y denominador común de la inmensa mayoría de los anteriores informes extraordinarios. Las personas con enfermedad mental constituyen, sin duda, un colectivo de especial vulnerabilidad. Con frecuencia no conocen sus derechos o no están en condiciones de exigirlos o demandarlos. Muchas veces son sus familias -o las asociaciones de familiares- quienes asumen su defensa y canalizan sus demandas hacia la sociedad y las instituciones. La relación y la colaboración permanentes que durante estos años ha mantenido la institución del Ararteko con muchas de las asociaciones de familiares de enfermos mentales nos ha permitido no sólo conocer mejor sus problemas, sino también admirar su coraje y compromiso. Escuchar y comprender sus problemas ha sido, también, un motivo más para abordar el trabajo.

Existe un consenso generalizado respecto a que los procesos de desinstitucionalización, como el llevado a cabo en nuestra Comunidad, requieren un nuevo modelo de atención en el que la participación social, la tolerancia, las respuestas individualizadas, la continuidad de los cuidados, o la corresponsabilidad y la coordinación entre los diferentes sectores y servicios son condiciones indispensables para garantizar la calidad de la atención.

Por ello, conforme a las funciones encomendadas al Ararteko, el objetivo del trabajo realizado ha sido el de analizar globalmente la situación actual y las necesidades de



las personas con enfermedades mentales crónicas que viven en la Comunidad Autónoma, y las de su entorno familiar, así como valorar, desde la perspectiva de los derechos, la respuesta institucional y social que reciben. El informe trata de responder a cuestiones básicas como éstas: ¿Cuáles son las condiciones de vida de las personas con trastorno mental de nuestra Comunidad? ¿Cuáles son sus necesidades y las de su red de apoyo? ¿Qué colectivos, entre estas personas, presentan mayores carencias? ¿Cuál es la respuesta institucional que se está dando a sus necesidades? ¿Son suficientes los recursos comunitarios? ¿Existen grupos determinados con dificultades de acceso a los recursos? ¿La normativa jurídica que afecta a estas personas sirve para la protección de sus derechos?...

Para ello, se ha dado prioridad a determinados colectivos y cuestiones:

- A las personas con trastorno mental crónico que viven en nuestra Comunidad, a sus condiciones de vida y de autonomía, al conocimiento, utilización y satisfacción que manifiestan respecto a los recursos de atención comunitaria existentes.
- A las personas que les ayudan a mantenerse en la comunidad, generalmente mujeres familiares, para conocer sus cargas de trabajo, sus necesidades, el uso y la valoración que hacen de los recursos.
- A las instituciones, organizaciones y asociaciones que impulsan o gestionan los servicios de atención comunitaria, para conocer sus políticas, sus objetivos, sus programas...
- A la oferta actual de servicios sociales y sanitarios, no hospitalarios.
- A los aspectos jurídicos que afectan directamente al ejercicio de los derechos de las personas con enfermedad mental.

La estructura y contenidos del informe responden, en gran medida, a estas prioridades.

Respecto a la metodología utilizada, conviene señalar, brevemente, tres cuestiones: el esfuerzo realizado en la recogida de información, las limitaciones introducidas en el propio diseño del trabajo, y las dificultades encontradas para ofrecer datos fiables y poder valorar determinadas situaciones:

- El esfuerzo de recogida de información ha sido importante y ha supuesto numerosas entrevistas con personas representativas de los diferentes colectivos implicados: 405 personas con trastorno mental crónico (una muestra representativa del conjunto que ha tenido en cuenta los diferentes géneros, edades, diagnósticos, cronicidad y lugares de residencia de estas personas), numerosas personas que actúan como “cuidadoras principales” (la mayoría de ellas mujeres, madres que llevan muchos años cuidando a sus hijos enfermos), personas que realizan tareas de dirección en diferentes instituciones o servicios (administraciones públicas, centros de salud, asociaciones de familiares, de usuarios o de apoyo, Administración de justicia, Ertzaintza), 84 profesionales de la atención... El informe trata de recoger las diferentes aportaciones de cada colectivo y permite apreciar las coincidencias -que son muchas- y también las visiones particulares, destacando aquellos elementos que exigen mejora.
- Sin embargo, a pesar la amplitud del trabajo realizado y sobre todo por cuestiones metodológicas, ha habido que establecer algunas limitaciones que conviene recordar. Así, por ejemplo, en la muestra de personas con trastornos mentales que se

ha de entrevistar no se ha incluido al colectivo con problemas de drogadicción (no alcohólicos), o al de menores de edad. A pesar de ello, en ocasiones el informe aborda la problemática de estos colectivos de forma específica, o destaca su importancia o sus condiciones particulares. Téngase en cuenta que en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de acuerdo con su población y según diferentes estimaciones, puede haber entre 20.000 y 100.000 personas con trastorno mental crónico. El trabajo ha optado por analizar en profundidad la problemática de una muestra representativa de ellas.

- Respecto a los problemas encontrados en la elaboración del informe, han sido numerosos. Así, por ejemplo, la complejidad de las redes de atención y la implicación de diferentes administraciones y asociaciones dificultan la obtención de una visión global del sector; tampoco ayuda la inexistencia de una terminología unívoca respecto a los recursos comunitarios (ello explica la inclusión en el informe de un primer capítulo terminológico); no siempre se han podido obtener datos actualizados, comparables y suficientemente fiables... Pero, tal vez, la dificultad principal se haya encontrado en la ausencia, frecuente, de criterios que permitan valorar una determinada situación. Ello ha obligado a utilizar, según los casos, criterios de valoración muy diferentes: los establecidos por la propia Administración como objetivos -en los casos en que existen-, los criterios fijados por organismos internacionales, los señalados como óptimos por otras comunidades autónomas... En otros casos ha habido que recurrir a la simple comparación de datos entre territorios históricos, o con otras comunidades o regiones del entorno europeo... Nada de esto resulta necesario cuando existen planes institucionales de intervención que fijan, con claridad y concreción, objetivos, plazos e indicadores de evaluación.

El cuerpo central del informe lo constituyen los resultados básicos de la investigación:

- la descripción de la red actual de atención extrahospitalaria, tanto pública como del movimiento asociativo;
- la visión y valoración ofrecida por los diferentes colectivos (usuarios, familiares, profesionales...);
- las principales conclusiones extraídas;
- los aspectos jurídicos con mayor incidencia directa en la problemática de estas personas.

No entraremos aquí en ninguna de estas cuestiones, pero sí destacaremos los elementos de preocupación, especialmente significativos, desde una perspectiva garantista.

- Al margen de los datos concretos y de las visiones particulares ofrecidas por uno o por otro colectivo, conviene destacar algunos elementos que aparecen en el informe de forma clara y reiterada y que, desde una perspectiva garantista de los derechos, son especialmente significativos. Éstas son, pues, las nueve cuestiones que, desde la perspectiva del Ararteko, nos parecen de especial trascendencia y en las cuales, a criterio de esta institución, resulta necesario introducir mejoras significativas.

### **1. La necesidad de adecuar necesidades de estas personas, derechos que les corresponden y medios para garantizar sus derechos**

Las personas con trastorno mental crónico viven, en general, en peores condiciones que el conjunto de la población: tienen, por ejemplo, bajos niveles de ingresos y de ocupación laboral (el 25% de la muestra tiene unos ingresos mensuales de menos de 39.000 ptas.; el 23% cobra pensiones asistenciales; sólo una de cada cuatro tiene algún tipo de ocupación laboral...), tienen peor salud, relaciones sociales más limitadas (sobre todo las personas de más edad y de mayor cronicidad), una vida menos autónoma y satisfactoria... Sus necesidades no son sólo sanitarias, sino también de residencia, de ocupación, de desarrollo personal, de integración social...

Tienen iguales derechos a participar en los recursos de la sociedad. Sin embargo, su conocimiento de los derechos de la ciudadanía es escaso. Respecto a su propia salud, por ejemplo, tienen un gran desconocimiento sobre el derecho a la información, al consentimiento informado, a las alternativas terapéuticas, a la queja, a las modalidades de ingreso hospitalario... Al margen de sus condiciones personales, tampoco ayuda a ello la falta de especificación y de concreción de los derechos que les asisten.

Estas personas raramente demandan servicios. Se adaptan a los programas y servicios que se les ofrecen. De ahí la importancia de que los medios, los recursos sean suficientes y adaptados a sus necesidades: asistencia en períodos de crisis, progresivo envejecimiento de la población, recursos residenciales... En lo que se refiere a los servicios de atención comunitaria, el informe pone de manifiesto la extensión y gran utilización de algunos (por ejemplo, los centros de salud mental), el desconocimiento de otros (centros de empleo especial, programas de enfermería, clubes de tiempo libre), y la inexistencia o insuficiencia de otros (recursos de psicoterapia, rehabilitación, estructuras intermedias para menores...).

Así pues, con frecuencia no existe una correlación suficiente o una adecuación entre las necesidades de estas personas, sus derechos y los recursos necesarios para garantizar, en la práctica, tales derechos.

### **2. La necesidad de clarificar las responsabilidades y desarrollar el llamado “espacio sociosanitario”**

En el caso de las enfermedades crónicas, el objetivo no es la curación sino el cuidado, el fomento de la autonomía, la prevención del deterioro... Se trata de cubrir necesidades sanitarias (atención médica, tratamiento, rehabilitación...), pero también otras: de alojamiento, de alimentación, de capacitación cultural o profesional, de integración social... Así, lo social y lo sanitario van en muchas ocasiones de la mano a la hora de abordar los problemas de las personas afectadas. El llamado “espacio sociosanitario” es esa zona de encuentro en la respuesta a estos problemas.

En nuestra Comunidad, como es bien sabido, la asistencia sanitaria es competencia del Gobierno Vasco, mientras que la atención social depende de las diputaciones forales y de los ayuntamientos. Ni en la legislación sanitaria ni en la social se establecen mecanismos de articulación o de coordinación entre ambos sistemas.

La descoordinación, si se da, tiene claras consecuencias negativas: lagunas de atención (prestaciones de las que nadie se responsabiliza), solapamientos, contradicciones, desequilibrios entre servicios, duplicidades...

En los últimos años se han dado algunos intentos para superar esta situación por medio de acuerdos específicos entre el Departamento de Sanidad-Osakidetza y las diputaciones forales. El contenido del informe viene a reforzar la necesidad de clarificar las responsabilidades de las diferentes instituciones, y de coordinar y desarrollar el espacio sociosanitario.

### **3. La necesidad, de coordinación entre las diferentes redes y servicios de atención**

No siempre la mejora de la atención exige nuevos recursos. A veces, la calidad de la respuesta depende de la coordinación y el mejor aprovechamiento de recursos que ya existen: de su definición (más o menos clara), de su organización (más o menos eficiente), de su enfoque, de lo acertado de sus programas, de los mecanismos de colaboración...

En el anterior apartado se acaba de apuntar la necesidad de coordinar servicios sanitarios y servicios sociales. Pero ésta no es la única coordinación necesaria. En la respuesta a las necesidades de estas personas son muchos los servicios implicados. El informe pone de manifiesto la necesidad de coordinación entre ellos: entre los servicios de atención primaria y los de salud mental, entre los servicios intra y extrahospitalarios, entre los servicios públicos y los promovidos por las asociaciones, con los servicios educativos, con los servicios de mediación en la búsqueda de empleo... Evidentemente, aquí la coordinación se plantea con carácter meramente instrumental: se trata de mejorar la calidad de la respuesta a las necesidades.

La dependencia orgánica de unos y otros servicios a diferentes administraciones, la indefinición de funciones o campos de actuación entre diferentes equipos, la falta de planificación y de evaluación, o a la ausencia de mecanismos de participación en los programas relacionados con la salud mental son algunos de los problemas que el informe recoge en relación con las necesidades de coordinación entre servicios. La recomendación de esta institución de elaborar un plan de integración social para este colectivo responde, claramente, a estos problemas.

### **4. Las carencias manifiestas en cuanto a recursos intermedios**

Tal vez sea ésta una de las cuestiones sustanciales de este informe que puede resultar más conflictiva y en la que más hemos notado la ausencia de criterios de valoración prefijados, tal y como se ha señalado anteriormente.

Existe un consenso pleno sobre la necesidad y la utilidad de estructuras intermedias: hospitales o centros de día, talleres, comunidades terapéuticas, pisos protegidos, centros ocupacionales, clubes... Todo el mundo los considera instrumentos indispensables para desarrollar procesos de desinstitucionalización de personas que están, o estaban, en los hospitales psiquiátricos, y para complementar las intervenciones realizadas en los centros de salud mental o en unidades de hospitalización de corta estancia. Su no existencia supone, de hecho, cargar a las familias con todo el peso de la atención.

En nuestro caso, en muchas ocasiones este tipo de recursos no ha surgido de la iniciativa sanitaria, ni de los servicios sociales, sino de las asociaciones de familiares u otras asociaciones. En la actualidad son insuficientes en número (listas de espera, escaso tiempo de atención, zonas sin recursos), y muchos de ellos presentan problemas en la dotación de recursos humanos y materiales, y cuentan con escasos presupuestos...

En esta cuestión existe una gran diferencia entre unos territorios y otros. No obstante, en términos globales, los datos y las valoraciones recogidas en el informe ponen de manifiesto el desbordamiento actual de los servicios, la incapacidad de dar respuesta satisfactoria a las necesidades y demandas.

En lo que respecta concretamente a recursos de cuidados intermedios, la red asistencial pública presenta todavía grandes deficiencias: déficit de hospitales o centros de día, escasos programas de prevención, promoción de la salud y rehabilitación, saturación de los programas de atención ambulatoria... El déficit de estructuras intermedias es aún mayor en los recursos relacionados con el empleo, la formación, o la vivienda y los alojamientos.

### **5. La existencia de colectivos con dificultades particulares y especiales problemas de atención**

El informe analiza las necesidades del colectivo de personas con enfermedad mental crónica, en general, pero plantea también las dificultades particulares de algunos colectivos. Además, permite conocer la problemática específica de diferentes grupos de personas según su género, edad, diagnóstico o lugar de vida (que son algunas de las variables consideradas). Es claro que no todos los colectivos tienen las mismas oportunidades de acceder a los recursos comunitarios. En este sentido, llama la atención:

- la insuficiencia (en el caso de estructuras intermedias, la inexistencia) de los recursos destinados a la atención psiquiátrica específica de la infancia y adolescencia;
- la necesidad de programas de atención temprana, centros de día, programas ocupacionales, unidades de atención en crisis, programas de respiro... para las personas afectadas por autismo. Una situación paliada, en parte, por la red de recursos propios que han ido creando las asociaciones de las propias familias afectadas;
- la respuesta insuficiente a “nuevas” y crecientes necesidades, como las derivadas de los trastornos de la alimentación (anorexias y bulimias).

En los tres casos señalados (anorexia y bulimia, autismo y, en general, atención psiquiátrica infantil) existe un denominador común: se trata de personas mayoritariamente menores de edad o jóvenes. El informe dedica apartados específicos a estos colectivos.

Hay, además, otros grupos de población con dificultades particulares para el acceso real a los servicios de atención existentes en el ámbito comunitario:

- las personas que viven en el medio rural o que no residen en los grandes núcleos de población, donde se centralizan la inmensa mayoría de los recursos;
- las personas que no tienen domicilio fijo y que sobreviven en la pobreza;
- las personas de origen extranjero que no han conseguido regularizar su situación administrativa, o aquellas que pertenecen a minorías étnicas;
- las personas que permanecen ingresadas en las cárceles.

Durante los últimos años, y en informes anteriores, el Ararteko ha llamado la atención repetidamente acerca de la situación de algunos de estos colectivos especialmente desfavorecidos de nuestra sociedad y sobre sus necesidades de atención sociosanitaria.

## **6. Las necesidades de apoyo a la red natural**

La mayoría de las personas con trastornos mentales crónicos viven con sus familias. En la muestra de personas entrevistadas vivían con sus familias casi el 80%; también hay quienes viven solas o en pensiones. Muchas de estas familias están asociadas para hacer frente a sus necesidades comunes. Se estima en unas 8.000 las personas que forman parte de diferentes asociaciones de afectados por algún trastorno mental en el País Vasco. Existen también asociaciones de autoayuda, fundaciones tutelares... Nos encontramos, pues, ante un mundo asociativo notablemente desarrollado y muy diverso.

Los datos recogidos en el informe permiten apreciar esta riqueza y diversidad, y plantean cuestiones sobre los criterios de financiación institucional de estas asociaciones (totalmente diferentes según se trate de unos colectivos u otros, o de unos territorios u otros), o sobre las responsabilidades que están asumiendo respecto a la prestación de servicios, a veces, en condiciones precarias.

Tanto las familias (especialmente las mujeres, que son las cuidadoras principales), como las asociaciones ayudan a la satisfacción de las necesidades básicas de estas personas y deben ser apoyadas desde las instituciones con programas y servicios de respiro, asistencia domiciliaria, ayudas económicas...

## **7. Las limitaciones en el control y la evaluación de la calidad de los servicios que se ofrecen**

La insuficiencia de recursos, el que estos existan o no existan, es simplemente un elemento cuantitativo; no cualitativo. Pero, incluso respecto a los servicios más extendidos y con mayor cobertura y utilización, como los centros de salud mental, existe un gran número de quejas en las que coinciden los diferentes colectivos: saturación de los centros, escaso tiempo de dedicación a los pacientes, cambios en el personal y, por tanto, en la continuidad de la relación, excesivo uso de psicofármacos, reducción de las intervenciones psicoterapéuticas o de rehabilitación, escasa dedicación al autoapoyo y a las familias...

No parece que exista todavía una evaluación cualitativa y sistemática de los servicios que se ofrecen. Evaluación más difícil, aun cuando se trate de servicios en los que la delimitación de funciones o la responsabilidad de cada parte no esté clara.

La necesidad de control y de evaluación por parte de las instituciones es aún más necesaria en situaciones en las que no existe el apoyo familiar de estas personas. Así, por ejemplo, respecto a las condiciones de los alojamientos (pensiones, pisos) en los que viven personas con enfermedad mental y sin ningún apoyo familiar, o a las condiciones de tutela...

### **8. La necesidad de trabajar la sensibilización social y de mejorar la integración social de estas personas**

Todavía hoy existe entre nosotros un estigma que acompaña a las personas enfermas mentales y, en muchas ocasiones, a sus familias y que se manifiesta en comportamientos de rechazo y de segregación. Este estigma, a veces, es reforzado por el tratamiento sensacionalista de determinadas noticias en medios de comunicación.

El informe recoge ejemplos significativos sobre las consecuencias negativas de esta situación: muchas de las personas con enfermedad mental crónica (especialmente las más mayores y las que llevan más años de enfermedad) solamente se relacionan con su propia familia o con otras personas en su misma situación, sus posibilidades de acceso a la formación y al trabajo, sobre todo a un trabajo normalizado, son muy reducidas...

La lucha contra la exclusión social o, dicho de otro modo, la integración social de estas personas exige trabajar sistemáticamente y con decisión en la sensibilización del conjunto de la sociedad. Exige también promover las ofertas de empleo - principal vía de inserción- y las posibilidades reales de participar en los recursos comunitarios normalizados.

### **9. La necesidad de una mejor regulación jurídica de determinadas situaciones**

El informe incluye, en capítulo aparte, un estudio jurídico sobre la manera en que el ordenamiento regula determinadas situaciones en las que se pueden encontrar algunas personas con enfermedad mental, y se analizan también otras en las que la respuesta que puede ofrecer el Derecho no siempre es fácil, por la necesidad de que las medidas para garantizar la protección de la salud sean respetuosas con otros derechos de estas personas. Nos referimos a cuestiones como los procesos de incapacitación, el consentimiento informado, el internamiento psiquiátrico en contra de su voluntad, la imputabilidad penal...

El estudio realizado recoge la opinión manifestada por varios servicios, asociaciones, órganos judiciales o profesionales vinculados directamente con esta población (abogados, personal de los juzgados, ertzainas, servicios de orientación de los detenidos...) Se trata, sin duda, de temas muy complejos, de gran transcendencia para estas personas y para sus familias, y que desbordan en muchos casos el campo competencial en el que debemos movernos. De ahí que, tras el análisis de la situación, el informe se limite a proponer algunas medidas que sirvan para una mejor garantía de los derechos de los enfermos, dirigidas a paliar las situaciones de indefensión en las que se pueden encontrar ellos, y también las personas responsables de ellos.

- Una vez planteados los nueve aspectos que parecen más preocupantes desde una perspectiva garantista, como le corresponde a la institución del Ararteko, el informe efectúa una serie de propuestas de mejora, de recomendaciones dirigidas a las instituciones competentes. Nos limitaremos aquí a reproducir el enunciado (el título) de las 18 recomendaciones del informe:
  - Determinar los derechos de las personas con enfermedad mental y las prestaciones mínimas, sanitarias o no, que les corresponden
  - Clarificar la responsabilidad de las diferentes instituciones y desarrollar el espacio sociosanitario
  - Mejorar la coordinación entre los diferentes servicios sociales y sanitarios
  - Elaborar un plan de integración social
  - Reforzar la red de recursos intermedios
  - Incrementar los servicios destinados específicamente a la población de menores
  - Aumentar los recursos residenciales para las personas mayores
  - Garantizar la continuidad de los cuidados y la atención integral
  - Dedicar una mayor atención a la prevención y promoción de la salud mental
  - Garantizar el acceso a la rehabilitación
  - Programas de apoyo a la red natural
  - Control y evaluación de la calidad de los servicios
  - Sensibilización social acerca de las personas con enfermedad mental
  - Incrementar las posibilidades reales de integración social mediante el trabajo
  - Promover la creación de fundaciones tutelares
  - Mejorar las garantías de las personas con enfermedad mental en los procedimientos judiciales de incapacitación
  - Facilitar la rentabilidad del patrimonio del incapaz
  - Mejorar el tratamiento tributario respecto a estas personas (en línea con Informe Anual 1999, recomendación nº 8)



### 1.3. PRÓXIMO INFORME MONOGRÁFICO SOBRE LA RESPUESTA A LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

La institución del Ararteko, en los últimos años, ha dedicado dos informes monográficos a colectivos de niños y adolescentes especialmente vulnerables: menores desprotegidos y menores infractores. Siguiendo con ese interés por la defensa de los menores en situaciones desfavorecidas o de especial vulnerabilidad, durante el año 2000 ha abordado en profundidad la situación del alumnado con necesidades educativas especiales de nuestra Comunidad.

Son muchos los cambios que durante los últimos años ha conocido la educación especial y el propio concepto de necesidades educativas especiales. El plazo transcurrido desde la aprobación del Plan de Educación Especial para el País Vasco (1982) y lo reciente de la nueva normativa (Decreto 118/1998, de ordenación de la respuesta educativa al alumnado con necesidades educativas especiales, y posteriores órdenes y resoluciones) hacen que el trabajo abordado pueda servir, al mismo tiempo, como valoración de lo realizado hasta ahora y como impulso a las nuevas actuaciones en el futuro inmediato.

En la realización de este nuevo trabajo se ha considerado el concepto de necesidades educativas especiales en su sentido amplio y actualizado, tal y como lo define el decreto citado: *“Se entenderán como necesidades educativas especiales las de aquellos alumnos y alumnas que requieran en un período de su escolarización, o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas por padecer discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, por manifestar trastornos graves de conducta o por estar en situaciones sociales o culturales desfavorecidas, así como las de aquellos alumnos y alumnas que requieran atención específica debido a condiciones personales ligadas a altas capacidades intelectuales.”*

De acuerdo con ello, se quiere ofrecer una visión amplia que tenga en cuenta los diferentes tipos de necesidades educativas especiales y las diferentes respuestas: retraso mental y/o trastorno generalizado del desarrollo; sordera y deficiencia auditiva; deficiencia visual; discapacidad motora y parálisis cerebral; sobredotación intelectual; medio social o cultural desfavorecido (minorías étnicas, entornos desfavorecidos...); inadaptación escolar; hospitalización y enfermedad de larga duración; niveles lentos y dificultades importantes de aprendizaje...

El proceso de adjudicación del trabajo de investigación se inició a finales del año 1999. Desde entonces y durante todo el año 2000 se ha procedido a la recogida de información, de muy diferentes fuentes: Departamento de Educación del Gobierno Vasco y servicios de diferentes niveles que dependen de él; profesionales del sector y personas expertas; asociaciones de familiares y de apoyo; personas con diferentes necesidades educativas especiales... Se ha avanzado también en la explotación de datos e informaciones: datos cuantitativos de escolarización, historias de vida de personas con determinadas necesidades educativas especiales, análisis de las respuestas de expertos a los cuestionarios, entrevistas a familiares y personal de las asociaciones...

En el momento de redactar este informe anual se están realizando las reuniones de los grupos de discusión en los diferentes territorios, está muy avanzada la explotación definitiva de los datos y se están redactando algunos apartados con vistas al informe. Se espera que el informe final pueda ser entregado al Parlamento Vasco durante el primer semestre del año 2001.

#### **1.4. PRÓXIMO ESTUDIO MONOGRÁFICO SOBRE LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

La realización de un próximo informe extraordinario, por parte del Ararteko, sobre la integración social de las personas con discapacidad responde claramente a la opción prioritaria por analizar en profundidad y promover la mejora de la situación de colectivos sociales especialmente vulnerables, denominador común de la mayor parte de los últimos informes monográficos de esta institución.

La problemática específica de las personas con discapacidad se ha venido planteando al Ararteko, de forma puntual o reiterada, mediante diferentes vías. Así, por ejemplo:

- Mediante las quejas formuladas por personas individuales o por asociaciones sobre cuestiones como las barreras arquitectónicas y urbanísticas, el tratamiento fiscal dado a algunos supuestos, las posibilidades de acceso al trabajo o la vivienda, los sistemas o criterios de valoración de las minusvalías...
- En las reuniones mantenidas durante estos años con numerosas asociaciones de afectados, de familiares y de colectivos de apoyo.
- En otros informes anteriores, a la hora de analizar determinadas cuestiones: condiciones de accesibilidad y movilidad en las unidades de base -informe sobre los servicios sociales de base-, posibilidades de acceso al trabajo -informe sobre atención comunitaria de la enfermedad mental-, posibilidades de integración escolar -informe sobre necesidades educativas especiales...-.

Las respuestas dadas hasta ahora a dichos problemas han sido la tramitación de quejas concretas, el apoyo y colaboración con las asociaciones, actuaciones de oficio sobre barreras arquitectónicas y urbanísticas, la recomendación general sobre política tributaria dirigida a las personas con discapacidad que se efectuó en el informe anual del año pasado... El informe monográfico pretende retomar estas y otras cuestiones y ofrecer una visión más global de las necesidades de estas personas, en su conjunto, y de los aspectos a mejorar.

Para delimitar el colectivo de personas que es objetivo del trabajo, se han tomado como referencia los conceptos de deficiencia, discapacidad y minusvalía propuestos por la OMS en la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías, que toma en cuenta los diferentes niveles (orgánico-personal-social) de las consecuencias permanentes de la enfermedad. En este colectivo existen situaciones y problemas muy variados. El trabajo quiere recoger esa diversidad.

Una segunda delimitación del campo de trabajo tiene que ver con los problemas específicos que se vayan a abordar. Ya se han señalado cuáles son los problemas planteados más reiteradamente al Ararteko: barreras, fiscalidad, acceso al trabajo, acceso a la vivienda, valoración de las minusvalías. Hay otros igualmente importantes: rehabilitación fisiológica, atención precoz, alojamiento residencial, ayudas técnicas, atención informal y problemática de las personas cuidadoras...

No parece posible abordarlos todos o, al menos, profundizar en todos. Se pretende que el estudio ofrezca una visión global de los problemas del sector y profundice

especialmente en algunos de los señalados, que se consideran prioritarios o en los que más se puede incidir desde la instituciones. La perspectiva adoptada será la propia del Ararteko, es decir, la defensa de los derechos de estas personas, que, en este caso, se concretan en sus posibilidades de acceder a los bienes y recursos sociales (integración social) en condiciones de equidad con el resto de la ciudadanía.

Así pues, el estudio pretende analizar cuáles son las posibilidades y las dificultades reales de integración social que tienen las personas con discapacidad en nuestra Comunidad en aspectos básicos como los señalados (acceso al trabajo, a la vivienda o a los servicios públicos y recursos sociales). Abarcará los tres territorios históricos, y quiere tener en cuenta las diferentes situaciones específicas y contar como fuentes de información con los diferentes sectores implicados: las propias personas con discapacidad, las administraciones, profesionales y agentes sociales, asociaciones...

El trabajo de investigación llevará todo el año 2001 y se espera que el informe final pueda ser entregado al Parlamento Vasco en la primera mitad del próximo año.

## **2. ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y DE RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL**

### **2.1. RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LOS COLECTIVOS, ASOCIACIONES Y AGENTES SOCIALES**

Conforme a su voluntad decidida de colaboración con los diferentes colectivos sociales de nuestra Comunidad, también durante el año 2000, en muchos casos como continuación de actuaciones anteriores, la institución del Ararteko ha seguido buscando la relación sistemática 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: grupos pacifistas, asociaciones de personas con discapacidad, 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...

Como se ha manifestado en anteriores informes, para una institución garantista como la del Ararteko, estas asociaciones pueden actuar como auténticas antenas sociales: sensores que permiten detectar y hacer públicos problemas y situaciones que, de otro modo, podrían pasar desapercibidos. Porque, con frecuencia, son precisamente las personas más necesitadas de defensa o de protección las que menos acuden a las instituciones: por desconocimiento de su existencia o de los derechos que les corresponden, por falta de destrezas sociales básicas, por el retraimiento fruto de experiencias previas de carácter negativo, por la desconfianza hacia las instituciones o acerca de su voluntad o capacidad de resolver los problemas... Muchas de estas personas no presentan sus quejas porque no saben que pueden hacerlo, o porque no saben ni dónde ni cómo hacerlo.

La experiencia de estos años nos ha demostrado que numerosas asociaciones y colectivos pueden desarrollar un papel clave de intermediación entre estos 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 claro de vitalidad social pero, al mismo tiempo, su variedad y riqueza supone un reto para quien quiera mantener con ellas unas relaciones más o menos estables de colaboración. En nuestro caso, conscientes de las limitaciones, hemos intentado hacer realidad nuestra voluntad de colaboración por medio de varias vías complementarias:

- respondiendo positivamente a cuantas asociaciones y grupos han manifestado su interés por hacernos llegar sus problemas y propuestas;
- manteniendo año tras año algún tipo de contacto con aquellos colectivos con los que existía una relación previa, siempre que ello ha sido posible;
- tomando la iniciativa para establecer nuevas relaciones con algunos colectivos que desarrollan su labor en áreas o con sectores especialmente problemáticos;

- aprovechando la existencia de plataformas de coordinación entre diferentes asociaciones con intereses o campos de actuación similares.

Así, a lo largo de este año 2000, la institución del Ararteko ha podido mantener relaciones de colaboración, más o menos intensas, con asociaciones que desarrollan su acción social en los siguientes campos:

- el apoyo y la atención a las personas con enfermedades mentales y a sus familias;
- la gestión de servicios destinados a atender a menores desprotegidos y a menores infractores;
- el logro de la excarcelación o el acercamiento de personas presas;
- la tutela de personas con enfermedades mentales;
- el apoyo y acogimiento a personas enfermas de sida;
- el acogimiento familiar a niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección;
- la defensa de los derechos humanos y la denuncia de las violaciones de éstos en otros países;
- la defensa del derecho a la educación;
- la integración social de las personas inmigrantes de origen extranjero;
- la atención a personas con problemas de drogadicción;
- el apoyo al desarrollo y la solidaridad con los países del tercer mundo;
- la defensa de los derechos y el desarrollo de programas de atención a las personas presas;
- el planteamiento y la respuesta a necesidades específicas del colectivo gitano;
- la atención a los trabajadores temporeros y a sus familias;
- la respuesta a necesidades comunes derivadas de la proximidad física o de las características personales;
- la defensa de los derechos lingüísticos y la utilización del euskara;
- la integración social de colectivos marginales o la cohesión social en zonas especialmente deprimidas;
- el pacifismo y la solución de conflictos mediante fórmulas de diálogo;
- la defensa de los derechos de las mujeres;
- la atención a las víctimas del terrorismo o la defensa de sus derechos;
- la respuesta social a diferentes formas de minusvalía;
- 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 defensa de los derechos de usuarios de diferentes servicios públicos;
- el apoyo a familiares en situación de especial vulnerabilidad...

En la mayor parte de los casos (respuesta a las solicitudes de las asociaciones, inicio de relaciones con un colectivo o presencia en foros de coordinación) la relación ha sido directa y ha supuesto alguna reunión. En otros casos, por ejemplo, de continuación de una relación ya iniciada en años anteriores o de gestión de una queja concreta, su mantenimiento 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...

De un modo o de otro, utilizando unas vías u otras, y a pesar de las limitaciones ya apuntadas, durante el último año se han mantenido reuniones o intercambios de información y fórmulas de colaboración, por lo menos, con los siguientes colectivos, asociaciones y organizaciones (ordenados alfabéticamente):

- Afrika Etxea
- Afrovasca
- Alumnos del conservatorio de música
- Alumnos de facultades universitarias
- Amnistía Internacional
- Andikona
- APNABI (Asociación de Padres de Niños Autistas de Bizkaia)
- Arazoak (Asociación de padres de niños autistas de Álava)
- Askabide
- Asociación alavesa de laringectomizados
- Asociación Aldapa
- Asociación de amigos del Ferrocarril Vasco-Navarro
- Asociación de amigos del Sáhara
- Asociación Bide-berri
- Asociación Bitarte
- Asociación de Chinos en Euskadi
- Asociación de cibertecas de Euskadi
- Asociación Ciencia y Tecnología de los Alimentos (ACTAE)
- Asociaciones de consumidores
- Asociación contra la tortura
- Asociación cultural Carpe Diem
- Asociación de enseñantes con gitanos
- Asociación Etxeberri
- Asociación familiar vizcaína
- Asociación de familiares de presos y desaparecidos saharauis
- Asociación de familiares de usuarios del centro de día Bizia
- Asociación Guipuzcoana de Investigación y Prevención del Abuso de las Drogas (AGIPAD)
- Asociación Juana Mugarrieta
- Asociación LAGAEL (Laguntza Garapen eta Elkartasuna)
- Asociación de padres-madres separados de Gipuzkoa
- Asociación Pío Baroja
- Asociación de Servicios de Iniciativa Social Adsis-Bestalde
- Asociación de sordos
- Asociación vasca de salud mental
- Asociación de viudas de la guerra de Bizkaia
- Asociación vizcaína de laringectomizados
- Asociaciones de los barrios de San Francisco, Zabala y Bilbao La Vieja y grupos de apoyo
- Asociaciones de defensa de los derechos humanos de otros países
- Asociaciones de lucha contra el SIDA: Asociación Ciudadana Anti-Sida de Gipuzkoa, Comisión Anti-Sida de Bizkaia, Errotatxo, GHAT, Harri-Beltza, Hies-Ekimena, Txo-Ihesa, T-4, Comisión Anti-Sida de Álava

- Asociaciones de minusválidos físicos
- Asociaciones de madres y padres de alumnos de diferentes centros
- Asociaciones de vecinos afectados por planes urbanísticos, problemas medioambientales, deficiencias en la red de servicios (Herripe, Aldapa, Errota, Zaharra, Zaldibia, Intxaurdi, Durana, Ulia, Zuazurre...)
- ATEA
- AVAFAS
- Berriztu
- Besarka, asociación de acogimiento y adopción de Álava
- Bidasoaldeko Emakumeak
- Bilbo-Etxezabal
- Boroako Anaitasuna Elkartea
- Cáritas de los diferentes territorios
- CEAR (Comisión de Ayuda al Refugiado)
- Claustro de profesores del CP San Martín
- Clubes de jubilados y grupos de la tercera edad
- Colectivo de profesores de Álava en contra de la deuda externa
- Colectivo de Víctimas del Terrorismo del País Vasco
- Colegio oficial de diplomados en trabajo social de Bizkaia
- Comunidad musulmana de Bilbao
- Comunidad musulmana de Gipuzkoa
- Comunidades de propietarios y asociaciones de vecinos de diferentes lugares (Errenteria, Getxo, Arrigorriaga, Basauri, Bilbao, Galdakao, Durango, Sopelana, Portugalete, Vitoria/Gasteiz, Nanclares, Donostia/San Sebastián...)
- Consejo de la Juventud de Euskadi
- Consejos escolares de diferentes centros educativos
- Coordinadora de grupos para la rehabilitación de Bilbao La Vieja
- Coordinadora de ONG de apoyo a inmigrantes Harresiak Apurtuz (integrada por CEAR, Bilbo-Etxezabal, Afrovasca, Cáritas, CITE, Cruz Roja, Hegoa, UGT, Elkartu, SOS-Racismo, Asociación de los Chinos en Euskadi...)
- Coordinadora de ONG para el Desarrollo
- Cruz Roja
- Denon Artean
- Diferentes sindicatos, colectivos y asociaciones profesionales (de profesores, trabajadores sociales, abogados, educadores, agricultores, asistentes técnicos sanitarios, vendedores ambulantes...)
- Egunabar (asociación de usuarios de la psiquiatría)
- Eguzki
- EKI
- Ekimen
- Ekologistak Martxan - Araba
- Elkarri
- Enbat elkartea
- Errotalde
- Etorkintza
- Euskal-Aid

- Familiares y amigos 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 de asociaciones de padres y madres de alumnos/as
- Federación de disminuidos físicos de Gipuzkoa
- FEVAAS (Federación Vasca de Prejubilados y Pensionistas)
- Foronda
- Fundación Argia
- Fundación Etoraintza
- Fundación Gizakia
- Fundación Haurralde para la protección a la infancia, juventud y familia
- Fundación Hurkoa
- Fundación tutelar de enfermos mentales de Álava
- Fundación tutelar Gorabide
- Gao Lacho Drom
- Gaztaroan Ekin
- Gernika Gogoratuz
- Gesto por la Paz
- GEU-Gasteiz (euskararen aldeko taldea)
- Gipuzkoako Psikologoek Elkargoa
- Gizaberri (Asociación Profesional de Educadores Sociales de Euskadi)
- Goiztiri
- Grupos de opositores, interinos, funcionarios...
- 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 de vecinos de diferentes localidades y barrios
- Gure Lurra
- Gurasoak
- Hegoa
- Hezilan
- Hirugarren Mundua ta Bakea
- Iniciativa Gitana
- Institutos de Reintegración Social de los distintos territorios (IRSE)
- Izangai
- Kalé dor Kayikó
- MESTOS (médicos especialistas)
- Pastoral Penitenciaria
- Plataforma Amaitu
- Plataforma Atoan
- Plataforma de colectivos en contra de la unidad de custodia especial de Txagorritxu
- Plataforma contra la central térmica de Abanto
- Plataforma Martutene
- Plataforma Zornotza Bizirik
- Profesionales de los servicios sociales de base de los tres territorios históricos



- Profesorado y padres de diferentes centros educativos
- Proyecto Hombre
- Representantes de la República Saharaui
- Salesianos
- Salhaketa
- Senideak
- Sindicatos o secciones sindicales (ELA, ERNE, UAGA...)
- SOS-Racismo de los diferentes territorios
- Turnos de asistencia penitenciaria de los colegios de abogados (TAP)
- Unesco Etxea
- UNICEF

En bastantes casos, la colaboración con las asociaciones se ha establecido en el marco de un trabajo monográfico llevado a cabo por la propia institución del Ararteko. Este tipo de colaboración, para el seguimiento de una cuestión abordada específicamente por el Ararteko, se ha dado a lo largo del año en varios campos: intervención con menores infractores (asociaciones educativas Berritzu y Gaztaroan Ekin); temporeros (Era Berri, Hezilan, UAGA, Cáritas...); intervención policial en el barrio de San Francisco (grupos integrados en la Coordinadora Harresiak Apurtuz, asociaciones de vecinos...); atención comunitaria a la enfermedad mental (AVIFES, ASAFES, ASASAM, AGUIFES, FEDEAFES...). 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 simplemente con motivo de la tramitación de determinadas quejas o la actuación para resolver algún problema...

No de todas las colaboraciones o los intercambios de información se derivan actuaciones, sobre todo de carácter inmediato, por parte de esta institución. No obstante, en muchas ocasiones, a raíz de las reuniones mantenidas, como fruto de la colaboración entre todas las partes y en el respeto más absoluto a la libertad de actuación de cada una de ellas, se han promovido actuaciones encuadrables en alguna de las líneas siguientes:

- tramitación de quejas (tanto de carácter colectivo como individual) formuladas por las propias asociaciones;
- actuaciones de oficio del Ararteko ante diferentes instancias de la Administración para la resolución de problemas puestos de manifiesto;
- labores de intermediación entre las propias asociaciones y las instituciones públicas;
- apoyo institucional a campañas o actos de solidaridad promovidos por diferentes colectivos;
- propuestas específicas para mejorar las relaciones de colaboración entre la Administración y las asociaciones;
- presentación de propuestas de modificaciones normativas;
- intercambio de información y de documentación útil para el trabajo;
- investigación en profundidad de un determinado campo (trabajos monográficos);
- gestiones de carácter urgente ante las autoridades para mejorar un determinado servicio o evitar un problema;
- intervenciones de mediación...

A modo de ejemplo, podemos señalar brevemente algunas actuaciones significativas llevadas a cabo durante el año 2000 por la institución del Ararteko en este marco de colaboración. Así:

- La relación mantenida con diferentes asociaciones implicadas en la problemática de los temporeros ha permitido realizar un mejor seguimiento, disponer de más datos y, en consecuencia, efectuar intervenciones, propuestas y recomendaciones más ajustadas a la realidad (cfr. apdo. 1.1.2. y cap. 6 de este informe).
- La visita a determinados servicios y las entrevistas y reuniones con los profesionales que en ellos trabajan han servido para analizar las características de determinados convenios entre asociaciones y administraciones, su influencia en las condiciones laborales o en las garantías de continuidad del servicio prestado, lo que ha llevado a iniciar algunas actuaciones de oficio ante las instituciones responsables o algunas actuaciones de mediación.
- Las quejas planteadas por consejos escolares y profesorado de los centros en relación con la convivencia escolar y el régimen disciplinario ha vuelto a poner de manifiesto la necesidad de revisar la actual normativa de derechos y deberes, objeto de recomendaciones específicas del Ararteko.
- La problemática planteada por las federaciones de disminuidos físicos ha supuesto, por ejemplo, actuaciones de oficio respecto a la aplicación de la normativa de accesibilidad a los establecimientos públicos, o la incorporación de esta cuestión como objeto de atención prioritaria en el próximo estudio monográfico (cfr. apdo. 1.6. de este informe).
- Una gran parte de las quejas recibidas en relación con planes o actuaciones urbanísticas, o con las repercusiones en el medio ambiente, han sido promovidas por colectivos de personas organizadas en plataformas, asociaciones de vecinos, comunidades de propietarios, grupos ecologistas...
- 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, y a convocar, como aportación e impulso al desarrollo de la propuesta, becas de colaboración dirigidas específicamente a la elaboración y difusión de materiales de uso escolar para la educación en derechos humanos (cfr. apartado 2.3. de este informe).
- La relación mantenida con las asociaciones de familiares de enfermos mentales ha sido un factor determinante y una ayuda para analizar concienzudamente los problemas de estas personas en el trabajo monográfico sobre la atención comunitaria que se les presta en nuestra Comunidad (cfr. apartado 1.4. de este mismo capítulo).
- Las denuncias que han presentado algunas asociaciones de apoyo respecto a la detención o a la orden de expulsión de personas de origen extranjero han posibilitado actuaciones de diferente tipo: mediaciones y gestiones ante la autoridad, tramitación de quejas, actuaciones de oficio...
- Las reuniones con plataformas para la excarcelación de presos de diferentes localidades han servido para plantear su situación ante diferentes instancias (como el Defensor del Pueblo o el Comité Europeo de Prevención de la Tortura), y para hacer llegar a dichos colectivos la posición que mantiene el Ararteko acerca de

cuestiones como el acercamiento de los presos, la situación de las cárceles o la excarcelación por diferentes motivos.

En ocasiones, la relación con las asociaciones ha servido también para recoger sus propios problemas: dificultades que encuentran para llevar a cabo 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... En anteriores informes, el Ararteko se ha 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, Ley del voluntariado... (cfr. por ejemplo, este mismo apartado en informes de años anteriores, o el apartado 1.1.6. de este mismo informe).

A juicio de esta institución, la colaboración entre las administraciones y servicios públicos y la sociedad civil organizada deber 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.

## **2.2. BECAS DE INVESTIGACIÓN CONVOCADAS POR EL ARARTEKO**

Se encuentran en vías de finalización los últimos trabajos de investigación que, con objeto de profundizar en distintas facetas de los derechos humanos, se han desarrollado al amparo de las becas que ha concedido esta institución.

Con la misma finalidad de promover la reflexión y la difusión de la cultura de los derechos humanos, durante el año 2000 se ha otorgado una nueva beca de investigación. Convocada por la institución del Ararteko mediante la resolución de 11 de octubre de 2000 (BOVP de 20 de octubre), la ayuda fue adjudicada a Amaia Herrán Fernández.

El estudio propuesto abordará cuestiones relativas a la resolución alternativa de conflictos ambientales, analizando diferentes instrumentos de mediación y participación ciudadana que han dado lugar a interesantes experiencias en países de nuestro entorno jurídico y cultural.

## **2.3. BECAS PARA LA ELABORACIÓN DE MATERIALES DE USO ESCOLAR SOBRE LA EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS**

Por cuarto año consecutivo, una de las dos becas que tradicionalmente convoca la institución del Ararteko ha tenido un carácter específico y un objetivo concreto: impulsar la elaboración y difusión de materiales de uso escolar sobre la educación en los

derechos humanos. En la convocatoria de este año se da un paso más, al buscar la elaboración de un material en soporte multimedia.

La convocatoria de estas becas responde a una preocupación y a un compromiso del Ararteko que ha sido constante durante estos años: la socialización de las nuevas generaciones en los valores que caracterizan la democracia tiene uno de sus fundamentos en la educación en los derechos humanos, la educación para la paz y la tolerancia. Y el sistema escolar es, no el único, pero sí uno de los instrumentos que pueden y deben contribuir al aprendizaje y al afianzamiento de tales valores en la infancia y la juventud.

Sobre esta cuestión esencial para un futuro de paz en nuestra sociedad, el Ararteko ha planteado iniciativas o propuestas como la que, bajo el título “Una educación para la paz”, fue presentada en su día al Consejero de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, así como las propuestas efectuadas en tal sentido ante el resto de defensores en las XI Jornadas de Coordinación (cfr. cap. 1 apdo. 2.3.1.2. del Informe 1996).

En nuestra Comunidad existen numerosas personas y colectivos comprometidos con el desarrollo de estos valores en el ámbito escolar. La respuesta obtenida a las diferentes convocatorias de beca -a las que se han presentado en total cerca de 100 proyectos- ha sido una buena prueba del interés y el compromiso de muchas personas con la educación en los derechos humanos. La beca constituye, en ocasiones, una valoración o una motivación adicional para algunos de ellos.

Durante este año 2000, respecto a la primera beca convocada, una vez finalizada la elaboración de actividades y propuestas para su integración en la dinámica escolar y tras su revisión y experimentación, se publicó en forma de carpeta, en euskara y castellano, bajo el título *Materiales para la educación en derechos humanos. Giza eskubideen hezkuntzari buruzko baliabideak*. La carpeta se ha distribuido a todos los centros educativos de educación secundaria (ESO y Bachillerato) y a las diferentes instituciones y servicios de apoyo a la educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Respecto a la segunda beca convocada y que fue adjudicada a un equipo formado por personas de las asociaciones Hegoa y Oinarrian, durante este año se ha podido finalizar la elaboración de materiales y propuestas, se ha procedido a la experimentación en situaciones de aula y se están dando los pasos para su publicación y difusión.

En relación con la tercera beca, convocada el año pasado, fue adjudicada a un equipo de profesionales constituido en torno a IPE (Investigaciones y Programas Educativos). En este caso, el objeto de la beca era elaborar materiales centrados en los derechos de la infancia y pensados para su utilización en los centros de Enseñanza Primaria. El trabajo de creación se ha finalizado a lo largo del año y se están dando pasos para su publicación y difusión.

Por fin, la convocatoria de este año se publicó en el BOPV nº 202, de 20 de octubre de 2000 (Resolución del Ararteko de 11 de octubre de 2000). Como se ha señalado, el objetivo específico de esta última convocatoria es la obtención de materiales en soporte multimedia, lo que constituye una novedad respecto a convocatorias anteriores y supone una dificultad añadida. En el momento de redactar este informe está aún pendiente de adjudicación.

Todas las becas convocadas tienen un objetivo sencillo y único: ofrecer a la comunidad escolar unos materiales que le sean útiles para el desarrollo de su labor educado-

ra. Al mismo tiempo, el Ararteko seguirá insistiendo en la responsabilidad que sobre esta cuestión corresponde al Departamento de Educación del Gobierno Vasco, y favorecerá, en la medida de sus posibilidades, los contactos y la colaboración entre las personas y colectivos que -en el ámbito escolar o fuera de él- se hallan comprometidos con la educación en los derechos humanos.

## **2.4. JORNADA DE LOS CURSOS DE VERANO DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO/EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA SOBRE “UNA CULTURA DE PAZ: CIAMIENTO PARA LOS DERECHOS HUMANOS”**

La institución del Ararteko continúa realizando una jornada de estudios de los derechos humanos en el marco de los Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

La jornada del presente año se enmarca en el Año Internacional de la Cultura de la Paz, proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La cultura de la paz ha sido definida como el conjunto de valores, actitudes y comportamientos que reflejan el respeto de la vida, de la persona humana y de su dignidad, de todos los derechos humanos; el rechazo de la violencia en todas sus formas y la adhesión a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia, así como la comprensión tanto entre los pueblos como entre los grupos y las personas.

En esta jornada se abordó la cultura de la paz como presupuesto necesario para el ejercicio de los derechos humanos.

En la presentación del Ararteko se enfatizó sobre la urgencia de desarrollar una cultura de paz en una sociedad fracturada como la vasca, incidiendo especialmente en la trascendencia de las nuevas generaciones y de su educación en valores, como soporte y garantía de una paz duradera. Se alertó sobre la fractura social y la degeneración ética que se percibe en la sociedad vasca, y finalizó reivindicando la construcción del “derecho a la paz” como derecho humano.

El profesor Mayor Zaragoza realizó una sugerente ponencia bajo el título “Una cultura de paz”.

En una brillante exposición, reflexionó sobre el concepto de la cultura de paz, sobre la situación actual de insolidaridad, de explotación infantil. Reafirmó el valor supremo de la libertad y propuso, a partir del libro *Un monde nouveau*, que escribió con Jérôme Bindé, cuatro nuevos contratos para este fin de siglo: un contrato social, que ponga el énfasis en los aspectos sociales y no en las grandes cifras macroeconómicas; un contrato medioambiental, que busque alternativas al consumo irresponsable de recursos; un contrato cultural, que respete todas las culturas y todas las lenguas; y, por último, un contrato ético, que cree un nuevo pacto moral. Acabó con un mensaje de esperanza sobre la situación del País Vasco.

El profesor Vicenç Fisas dictó una comprometida ponencia titulada “La cultura de paz en el contexto vasco”.

En esta intervención recordó cinco principios enunciados por la UNESCO en su informe “Nuestra diversidad creativa” -el respeto a los derechos humanos, el fortaleci-

miento de la democracia participativa, la protección de las minorías, el compromiso para la resolución pacífica de los conflictos y el pensar en las futuras generaciones-, y se preguntó sobre su aplicación a la vida política y social del País Vasco. Reflexionó sobre la necesidad de escuchar, de hablar, de respetar. Afirmó que no hay cultura de paz en el País Vasco y que hay que empezar por “*desarmar la palabra*”. Terminó realizando una firme apuesta por lo que llama la “*política de la seducción*”.

En la segunda parte de la jornada se realizó una mesa redonda con tres grupos pacifistas -Gesto por la Paz, Denon Artean y Elkarri-.

El papel de los grupos pacifistas ha sido y es determinante en la construcción de la paz en el País Vasco. Son una muestra de dignidad cívica, de respuesta ética frente al fanatismo y la intolerancia.

Xabier Askasibar, representante de Gesto por la Paz, recordó en su intervención que son muchos los sujetos que intervienen en el proceso de una nueva cultura de paz: la familia; el ámbito escolar; los medios de comunicación; las instituciones; los partidos políticos; la Iglesia; los líderes deportivos y culturales; las asociaciones, movimientos sociales, ONG... Contrapuso valores de paz frente a los contravalores de la cultura de la violencia. Reivindicó el concepto de ciudadanía y señaló que hay que demostrar en la práctica la viabilidad de lo que se propone, mediante los valores que Gesto por la Paz trata de transmitir.

El representante de Denon Artean, Javier Mendoza, realizó en su intervención un recorrido histórico de los hitos de la respuesta ciudadana frente a la violencia y la actividad terrorista, y del movimiento de los grupos pacifistas. Con una visión pesimista de la situación actual, consideró como perspectiva de futuro absolutamente necesaria recuperar el consenso social y democrático entre los partidos políticos y los grupos sociales. Afirmó que el arrepentimiento de los victimarios, seguido de un generoso perdón por parte de las víctimas, es la base de la creación de una nueva sociedad. Preconizó el trabajo en la educación para la paz, en la tolerancia y el respeto al otro.

Por último, Gorka Espiau, en representación de Elkarri -movimiento social por el diálogo y el acuerdo-, habló sobre “*Conflicto vasco y cultura de paz*”. De las posibles aproximaciones al concepto de “*cultura de paz*” eligió la del estudio de los conflictos y de su resolución, y defendió la idea básica y elemental de propuesta y defensa del diálogo como impulsor de una cultura de paz. Analizó la que considera principal aportación del Acuerdo de Lizarra: la sustitución del criterio de aislamiento por el de no violencia y “*diálogo sin exclusiones*”. Defendió que la Declaración de Lizarra pretendía ser una oferta de metodología democrática de resolución del conflicto y que perdió este potencial por dos razones: “*la posición inmovilista del Gobierno español y porque se mezcló el discurso y la dinámica del Foro de Lizarra con la construcción nacional*”. Señaló que el orden lógico de construcción es: 1) principios y 2) procedimiento y contenido, y que, sin embargo, “*en el período de los dos últimos años el proceso se ha centrado en la composición de contenidos, sin haber establecido previamente los principios o cimientos y los procedimientos o estructuras*”. Finalizó considerando que el objetivo debe ser buscar los principios y procedimientos compartidos dentro de la más amplia pluralidad.

Las ponencias y comunicaciones que se presentaron son una aproximación desde distintas ópticas a la idea de cultura de paz y, más en concreto, de su virtualidad en la difícil situación del País Vasco.

### **3. ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES AFINES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS**

#### **3.1. XV JORNADAS DE COORDINACIÓN ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO**

Como es sabido, las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos se basan en los principios de coordinación y cooperación.

Si bien las instituciones de garantía de derechos mantienen, a lo largo del año, estrechas relaciones sobre sus actuaciones ordinarias, las jornadas de coordinación sirven como foro de debate y de puesta en común de problemas que les son afines.

Las XV Jornadas de Coordinación se celebraron en Vitoria/Gasteiz, los días 29 y 30 de junio, organizadas por la institución del Ararteko. Los temas de debate fueron los siguientes:

- La cultura de paz.
- Penas alternativas a la prisión.
- La responsabilidad patrimonial de la Administración.
- Las notificaciones administrativas como garantía de los ciudadanos.

Las instituciones participantes presentaron distintas ponencias y comunicaciones sobre estos cuatro ámbitos de trabajo.

Por considerarlo de interés, se reproducen como anexos la ponencia y comunicaciones presentadas por la institución del Ararteko. Así, el entonces Ararteko, Xabier Markiegi, presentó una ponencia bajo el título “La aportación de nuestras instituciones a la cultura de la paz”, que se reproduce como anexo 1.

Sobre el resto de temas objeto de estudio y debate, la institución del Ararteko presentó sendas comunicaciones.

Así, la asesora jurídica Miren Ortubay Fuentes presentó una comunicación titulada “Competencias y responsabilidad de las comunidades autónomas en la aplicación de penas alternativas y en el cumplimiento del régimen abierto” (anexo II).

El asesor técnico de la institución del Ararteko Carlos Barcina Fernández presentó la comunicación “Algunos problemas en el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial de las administraciones” (anexo III).

Por su parte, el asesor jurídico Nicolás Basarrate Hormaetxea defendió la comunicación “La notificación edictal en el ámbito del Derecho administrativo sancionador y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva con relación a la modificación del art. 59 de la Ley 30/1992, operada por la Ley 4/1999” (anexo IV).

Una vez presentadas las correspondientes ponencias y comunicaciones, los defensores del pueblo llegaron las siguientes conclusiones:

#### **CONCLUSIONES DE LA PONENCIA “LA APORTACIÓN DE NUESTRAS INSTITUCIONES A LA CULTURA DE LA PAZ”**

Los defensores del pueblo, reunidos en Vitoria/Gasteiz con motivo de las XV Jornadas de Coordinación, nos comprometemos a:

- 1) Promover, en el Año Internacional de la Cultura de la Paz, que todos los poderes públicos contribuyan a *“la construcción de una mejor concepción de la paz, mediante el desarrollo de una cultura de paz, fundada en los valores universales del respeto a la vida, la libertad, la justicia, la solidaridad, la tolerancia, los derechos humanos y la igualdad entre mujeres y hombres”*.
- 2) Contribuir, como magistratura de persuasión, como instituciones concebidas para resolver los conflictos de los ciudadanos con la Administración mediante el diálogo y la mediación, utilizando como único instrumento la fuerza de la palabra y la razón, a hacer cultura de paz, en lo cotidiano, en lo más cercano.
- 3) Difundir y recordar principios democráticos que son prepolíticos, pero que deben inspirar la actividad política:  
Así el principio de realidad, el principio de aceptación de la pluralidad; el principio de que no existen fórmulas mágicas que solucionen los conflictos; el principio de no pretender obtener beneficio político de la violencia; el principio de mantener y, en su caso, rehacer la confianza mutua entre los partidos políticos democráticos, al menos en la construcción de la paz.
- 4) Apoyar la Declaración de la UNESCO de 1997 para reconocer el derecho a la paz como un derecho humano.  
En esta declaración se contempla que *“el derecho humano a la paz debe estar garantizado, respetado y puesto en práctica sin ninguna discriminación”*.  
Dado que la declaración considera que los Estados tienen un deber de promover y estimular la justicia social, ya que la desigualdad, la exclusión y la pobreza son susceptibles de comportar la violación de la paz, tanto nacional como internacional, los defensores nos comprometemos cada uno, en nuestro ámbito, a velar por que este deber se cumpla realmente.

### **CONCLUSIONES DE LA PONENCIA “PENAS ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN Y CUMPLIMIENTO EN RÉGIMEN ABIERTO”**

Los defensores del pueblo, reunidos en Vitoria/Gasteiz con motivo de las XV Jornadas de Coordinación, afirmamos que:

- 1) Según el art. 25.2 de la Constitución Española, las penas privativas de libertad estarán orientadas a la reinserción social. Este mandato se dirige en primer término a la Administración penitenciaria, pero su ubicación entre los derechos fundamentales lo hace vinculante para todos los poderes públicos.
- 2) El contenido básico de dicho mandato constitucional radica -según las Reglas Penitenciarias Europeas- en evitar los efectos perjudiciales derivados de la reclusión. Ello implica, en primer lugar, la obligación de reducir la aplicación de la pena de prisión, utilizándola como último recurso. Pero también supone la exigencia de crear las condiciones de cumplimiento adecuadas para que la privación de libertad no provoque la desocialización del penado. En esta línea, la legislación penitenciaria establece, entre otros principios, la necesidad de aplicar el tratamiento penitenciario en función de la evolución personal del recluso, favoreciendo su acceso al régimen abierto e, incluso, a la libertad condicional. En especial, el poder judicial y la Administración penitenciaria han de utilizar al máximo las posibilidades de cumplimiento



- en régimen abierto creadas por el Reglamento Penitenciario de 1996, donde las administraciones autonómicas encuentran un amplio campo de colaboración.
- 3) A pesar de que el sistema de penas del Código Penal de 1995 sigue girando en torno a la prisión, recurriendo en escasa medida a las medidas alternativas a la pena privativa de libertad, las administraciones públicas deben crear las condiciones objetivas y de conciencia social para fomentar la efectiva aplicación de la pena de arresto de fin de semana, modificando los aspectos disfuncionales de su regulación y, sobre todo, creando lugares adecuados para su cumplimiento. Respecto a la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, las administraciones públicas han de fomentar su difusión y aceptación social, además de generar plazas que permitan su aplicación. En estas tareas deben involucrarse los entes locales y los servicios sociales comunitarios, promoviendo, al mismo tiempo, la implicación y colaboración de las entidades y organizaciones privadas en la ejecución de la sanción citada.
  - 4) La Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, atribuye a las comunidades autónomas la competencia en la ejecución de las medidas adoptadas por los jueces de menores. La puesta en funcionamiento y dotación de los centros cerrados, abiertos, semiabiertos y terapéuticos; la formación de los equipos responsables de asesoramiento, control y evaluación de los menores en libertad vigilada; la elaboración de los protocolos de intervención; y la fijación de criterios de selección y homologación de los centros, proyectos, familias y grupos educativos que colaboren en la ejecución de las medidas deben constituir tareas prioritarias.

### **CONCLUSIONES DE LA PONENCIA “DIFERENTES PROBLEMAS SUSCITADOS EN RELACIÓN CON EL INSTITUTO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN”**

Los defensores del pueblo, reunidos en Vitoria/Gasteiz con motivo de las XV Jornadas de Coordinación, afirmamos que:

- 1) La responsabilidad de la Administración es una de las piezas clave del Estado de Derecho, en cuanto garantía de los administrados frente a la intervención de los servicios públicos.  
Por ello, los poderes públicos han de ser exquisitamente respetuosos con las garantías procedimentales que permitan la instrucción y tramitación de las reclamaciones, con el total respeto a las normas previstas y en ningún caso deben obviar el procedimiento con objeto de eximirse de su responsabilidad.
- 2) La Administración tiene que tomar conciencia de la necesidad de asumir y hacer suya la obligación de responder por los perjuicios que su funcionamiento ocasione, puesto que tal obligación forma parte del interés general, sin buscar en su actuación un mal entendido interés patrimonial de los poderes públicos contrario a los postulados del ordenamiento.  
En este sentido, esta responsabilidad administrativa debe extenderse también a todos los supuestos de ineficaz funcionamiento de los servicios públicos, en los que han de incluirse los perjuicios ocasionados a los ciudadanos por el incumplimiento de las potestades de tutela y policía que corresponden a las administraciones públicas.

No obstante, la Administración no puede llegar a considerarse una aseguradora universal de cualquier contingencia ocurrida a los particulares reconducible indirectamente a la prestación de un servicio público.

- 3) La gestión indirecta de los servicios públicos no puede ser utilizada por las administraciones para huir de la responsabilidad objetiva derivada del funcionamiento de los servicios públicos.

La Administración, en cuanto titular del servicio contratado, debe garantizar la tramitación de un expediente administrativo de responsabilidad, con las debidas garantías procedimentales, resolviendo expresamente sobre la existencia misma de la responsabilidad, a quién es imputable, en su caso, el perjuicio y cuál es la cuantía de la indemnización.

De igual modo, la Administración debe utilizar las prerrogativas de que dispone sobre el concesionario o contratista para garantizar la respuesta a la eventual indemnización, requiriendo a la empresa para su pago o, en su caso, respondiendo subsidiariamente frente a los particulares.

- 4) El criterio de las compañías mercantiles de seguro sirve para determinar la responsabilidad civil según las normas civiles y el contrato de seguro firmado, pero no puede servir para exonerar a la Administración de su responsabilidad objetiva.

Por ello, las administraciones deben determinar mediante un expediente administrativo su responsabilidad, y nunca mediante la remisión al informe de la compañía mercantil de seguro contratada por la Administración.

- 5) Puede ser deseable que las administraciones públicas instrumenten mecanismos de solución extrajudicial de los conflictos en lo referente a indemnizaciones por daños médicos en la sanidad pública.
- 6) Es conveniente que los defensores del pueblo instemos a la Administración a que inicie de oficio procedimientos de responsabilidad patrimonial, y que en la resolución de las quejas nos pronunciemos sobre el fondo del asunto, es decir, sobre la existencia o no de responsabilidad y sobre el abono al afectado.

### **CONCLUSIONES DE LA PONENCIA “EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS. ESPECIAL REFERENCIA A LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS”**

Los defensores del pueblo, reunidos en Vitoria/Gasteiz con motivo de las XV Jornadas de Coordinación, queremos recordar que: el procedimiento administrativo, además de un elemento sustancial para la propia eficacia de la actuación administrativa, se convierte en un sistema de garantía de los derechos individuales de los ciudadanos y de su participación en los mecanismos de toma de decisión de los órganos administrativos. En consecuencia,

- 1) Las administraciones públicas, en los procesos de toma de decisión, deberán procurar que el desarrollo de los procedimientos promueva y preserve el respeto y la vigencia del principio *pro actione*, de contradicción, de transparencia, de exigencia de motivación, eludiendo la práctica del silencio como mecanismo resolutorio, realizando una interpretación no restrictiva de la legislación procesal vigente.

En este sentido, hay que señalar que el respeto al derecho a la intimidad no debe servir de excusa para que la Administración no facilite a otros interesados los datos que soliciten en procesos académicos, selectivos, de concesión de subvenciones o en materia de medio ambiente. En muchos casos la invocación de este derecho por las administraciones públicas ampara actitudes opacas y de falta de transparencia que pueden afectar al derecho a la tutela judicial efectiva.

- 2) En lo que se refiere a los mecanismos de comunicación, es preciso destacar que las notificaciones administrativas han de hacerse en beneficio del ciudadano con todo el rigor formal. Las administraciones públicas deberán procurar que la notificación de los actos administrativos respete escrupulosamente las previsiones del ordenamiento jurídico, garantizando, de esta manera, el ejercicio de los derechos fundamentales previstos en el art. 24 de la Constitución Española -derecho a la tutela judicial efectiva y derecho a las garantías del procedimiento-. En consecuencia, la notificación edictal deberá constituirse en mecanismo excepcional de comunicación, una vez alcanzada -previo juicio de razonabilidad- la conclusión de que la notificación personal deviene ineficaz, al haber agotado todas las posibilidades que permitan asegurar la recepción escrita del remitido por parte del destinatario.

### **3.2. SEMINARIO DE LOS DEFENSORES IBEROAMERICANOS SOBRE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, QUE SERÁN TRATADAS EN LA X CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO**

Los defensores del pueblo que integran la Federación Iberoamericana del Ombudsman celebraron en Barcelona los días 6 a 8 de junio de 2000 un seminario con el objetivo de preparar y formular las propuestas sobre niñez y adolescencia que serán trasladadas a la X Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebrarán este año.

En las jornadas de trabajo se presentaron y debatieron una serie de ponencias y comunicaciones sobre cuatro grandes temas: La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los niños y las niñas, base y orientación para establecer políticas de infancia; La situación de los menores en conflicto con la ley; El equilibrio entre la educación y el trabajo de menores; Medidas contra la explotación infantil. Entre los ponentes se encuentran los defensores del pueblo de México, Argentina, Costa Rica, Colombia, Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Perú, Cataluña y Euskadi.

La aportación del Ararteko hizo referencia al "Tratamiento de los menores infractores". Xabier Markiegi analizó la realidad de nuestro sistema en lo que se refiere al tratamiento a este colectivo, expuso las recomendaciones de mejoras que ha realizado la institución y recordó los principios que deben guiar las actuaciones y propuestas en este terreno. El Ararteko destacó la finalidad educativa de todas las actuaciones respecto a los menores infractores y la exigencia de velar también por sus derechos, para finalizar insistiendo en las potencialidades de las medidas en medio abierto, en la

trascendencia de que la sociedad civil se implique en ellas, y en la necesidad de contar con recursos que reduzcan al máximo las situaciones de internamiento, privativas de la libertad, que deben ser excepcionales.

### **3.3. QUINTO CONGRESO DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE DEFENSORES DEL PUEBLO, COMISIONADOS Y PRESIDENTES DE COMISIONES PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS**

Durante los días 21 a 24 de noviembre de 2000, se celebró en Ciudad de México el V Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). Estas jornadas, además de ser un foro de debate, pretenden contribuir a la implantación de la figura del Ombudsman en los países iberoamericanos.

En dicho congreso se debatieron distintos temas de trabajo relacionados con los derechos humanos y la comunidad iberoamericana. En primer lugar, se abordó la problemática de los “migrantes, desplazados y refugiados”, y se realizaron “los preparativos para la conferencia mundial sobre racismo y xenofobia”.

La Ararteko en Funciones, Mercedes Agúndez, presentó una comunicación bajo el título “La labor de la institución del Ararteko en relación con la defensa y promoción de los derechos de las personas de origen extranjero”, que se incluye como anexoV.

Los “Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional” fueron también objeto de exposición y debate.

Con el título “Debate sobre nuevos retos del Ombudsman en Iberoamérica”, se inició una nueva jornada de trabajo.

Coincidiendo con estas jornadas, se celebró la Asamblea de la FIO, en la que se discutió y aprobó el Reglamento de Procedimiento de la Federación Iberoamericana de Ombudsman.

Como colofón del V Congreso de la Federación Iberoamericana, se aprobó el documento denominado “Declaración de México”, que se transcribe a continuación:

*“Las y los defensores del pueblo, procuradores, proveedores, comisionados y presidentes de comisiones públicas de derechos humanos, reunidos en el V Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) en la Ciudad de México, México, del 21 al 24 de noviembre de 2000, en el marco de los preparativos de la Conferencia Mundial sobre el Racismo, la Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, REAFIRMAN su compromiso de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas sin distinción alguna por motivos de raza, etnia, lengua, religión o género o cualquier otro, y REITERAN que su función contribuye para el fortalecimiento de la democracia representativa, la justicia y la gobernabilidad de la región iberoamericana.*

*Teniendo en consideración los anteriores enunciados, los Ombudsman de Iberoamérica:*

1. EXHORTAN a los Estados a promover y consolidar la figura del Ombudsman en el marco constitucional y legal de sus ordenamientos jurídicos, garantizando su autonomía e independencia plenas.
2. APOYAN con entusiasmo el proyecto de reforma constitucional presentado al Congreso Nacional recientemente por el Presidente de la República de Chile, para establecer el 'Defensor del Ciudadano' en ese país y se ponen a disposición del Capítulo Chileno de Ombudsman y de las entidades de derechos humanos que así lo soliciten, con el fin de brindarles el apoyo técnico que requieran para que la sociedad civil participe activamente en este histórico momento del acontecer político chileno.
3. FELICITAN al Senado de la República Dominicana por la aprobación del proyecto de ley para establecer el Ombudsman dominicano y se complacen de la participación de miembros de la Cámara de Diputados dominicana en esta actividad de la FIO, como clara señal de que también en ese cuerpo deliberante se está pronto a la adopción definitiva de la ley.
4. EXHORTAN, de modo especial, a los congresistas paraguayos para que culminen el proceso de designación del primer defensor o defensora del pueblo de esa nación.
5. EXHORTAN al pueblo y a las autoridades de los Estados Unidos Brasileños y de la República Oriental del Uruguay a unirse a la corriente iberoamericana del Ombudsman, como aspiración legítima de todas las personas de la región y como elemento esencial de la democracia y del desarrollo de una cultura de derechos humanos.
6. EXHORTAN a los Estados a que, en colaboración con los Ombudsman, fomenten una cultura de paz que facilite el desarrollo y la seguridad de la sociedad, en un marco en el que la dignidad de la persona se convierta en el valor supremo de la sociedad y del Estado.
7. CONDENAN los atentados terroristas de ETA y se solidarizan con las víctimas y el pueblo de España en la defensa de los derechos humanos, la libertad y la democracia.
8. RECONOCEN la labor desplegada por la Defensoría del Pueblo del Perú, en defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la recuperación de la institucionalidad democrática en ese país, especialmente mediante su trabajo de supervisión electoral en los comicios celebrados durante el presente año y mediante su participación en la mesa de diálogo promovida por la Organización de los Estados Americanos.
9. RESPALDAN decididamente a la Defensoría del Pueblo de Colombia, en su tarea trascendental de defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos colombianos, su labor humanitaria y su trabajo de mediación y búsqueda de la paz en el complejo contexto del conflicto colombiano.
10. EXHORTAN al Presidente de los Estados Unidos de América para que ordene el cese total y permanente de las prácticas bélicas en la Isla Municipio de Vieques, Puerto Rico, según han solicitado por consenso de todos los partidos políticos, autoridades eclesiásticas, organizaciones laborales, cívicas y sociales de Puerto Rico.

11. *REITERAN* su preocupación por los problemas crónicos que obstaculizan el desarrollo integral de sus sociedades e impiden el derecho de los pueblos a una vida digna que comprenda la erradicación de la pobreza, exclusión, corrupción, impunidad, inseguridad, denegación de justicia y discriminación.
12. *EXPRESAN* que la diversidad humana en Iberoamérica es una de sus principales riquezas, por lo que *CONSIDERAN* que la construcción de un ambiente de tolerancia y aceptación a lo diferente es indispensable para erradicar las formas de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia. En este sentido, *REAFIRMAN* que una de las funciones más importantes y complejas del Ombudsman iberoamericano es la lucha contra todas las formas de discriminación, por lo que *MANIFIESTAN* que la participación de pleno derecho de los Ombudsman en la Conferencia Mundial sobre el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia es de vital importancia y trascendencia para el tratamiento y resolución de esta problemática.
13. *MANIFIESTAN* la vigencia de los principios de igualdad y no discriminación entre los seres humanos con base en cuestiones de género y se *COMPROMETEN* a promover y proteger los derechos humanos de las mujeres desde una perspectiva integral de su situación, inclusive al interior de sus propias instituciones, y *RECOMIENDAN* a los Ombudsman que todavía no hayan creado una oficina especializada sobre este tema que tomen las medidas necesarias para tal efecto.
14. *MANIFIESTAN* que la violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular de las mujeres, niñas y niños, son incompatibles con la dignidad de la persona humana. En este sentido, *SE COMPROMETEN* a colaborar estrechamente con las instituciones pertinentes para detectar y erradicar estas prácticas.
15. *SALUDAN* con beneplácito la Declaración de Panamá “Unidos por la Niñez y la Adolescencia, Base de la Justicia y la Equidad en el Nuevo Milenio, adoptada en la X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, celebrada en la ciudad de Panamá el 18 de noviembre de 2000, en la cual se consideró la Declaración de Barcelona aprobada por la FIO en junio del presente año y *EXHORTA* a los miembros de la Federación a darle seguimiento a los compromisos asumidos por los mandatarios.
16. *REPUDIAN* todo acto discriminatorio, intolerante y xenófobo en contra de aquellas personas que, por causas diversas, se ven en la necesidad de desplazarse internamente o migrar hacia otros países. *SOLICITAN* a los Estados originarios y receptores de migrantes que analicen, comprendan y aborden el fenómeno migratorio desde una perspectiva de derechos humanos, ya que la protección de los derechos fundamentales no obstruye o impide en ningún momento el control de la migración no documentada. En este sentido, los Ombudsman de Iberoamérica hacen un *LLAMADO* urgente al gobierno de los Estados Unidos de América para que sea erradicada toda política de control fronterizo y de criminalización

que atente contra la vida y los derechos de los migrantes y para que vigile, controle y castigue la ‘caza de indocumentados’ por grupos privados en la Frontera Sur de su territorio y APOYAN la labor emprendida por los Ombudsmen Mexicanos para combatir estos actos denigrantes de la dignidad humana.

17. *REPUDIAN* la aplicación de la pena de muerte en cualquier parte del mundo y *SE SUMAN* a lo establecido en la Opinión Consultiva OC/16, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual establece que la omisión del aviso consular de detención de todo extranjero en un tercer Estado implica una violación del debido proceso y que, por lo tanto, si se impone y ejecuta la pena de muerte, existirá una privación arbitraria de la vida, que acarreará consecuencias en materia de responsabilidad internacional del Estado y de reparación del daño.
18. *REAFIRMAN* como una de las funciones más importantes del Ombudsman la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. *SE MANIFIESTAN* por el respeto y difusión de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, siempre y cuando éstos no contravengan los derechos humanos, y *EXHORTAN* a los Estados, a las organizaciones no gubernamentales y a las instancias internacionales correspondientes a que agilicen las negociaciones de las Declaraciones relativas a los pueblos indígenas de la ONU y la OEA. En este sentido, los Ombudsman de Iberoamérica se comprometen a solicitar a los Estados que todavía no lo han hecho que ratifiquen o retiren las reservas, según sea el caso, al Convenio 169 de la OIT, sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales, y a promover las medidas necesarias en el ámbito interno para darle plena vigencia.
19. *SE COMPROMETEN* a reforzar la labor de estudio y difusión del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, y *EXHORTAN* a los Estados a ratificar o adherirse a los instrumentos internacionales y regionales en materia de estos dos cuerpos del Derecho Internacional. *MANIFIESTAN* que es labor fundamental de los Ombudsman influir al interior de sus países para lograr este objetivo.
20. *REITERAN* su solicitud ante la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas para que se resuelva la petición de los Ombudsman de contar con un estatuto propio en las deliberaciones sobre derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas. *ACOGEN CON BENEPLÁCITO* lo establecido por la Asamblea General de la OEA en el sentido de que los Ombudsman participen en el diálogo sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y *SE COMPROMETEN* a participar con ánimo propositivo.
21. *REITERAN* que el establecimiento de la Corte Penal Internacional de carácter permanente es fundamental en la lucha contra la impunidad y, dada su naturaleza complementaria respecto de los sistemas jurídicos internos, es factor determinante en la reforma de estos sistemas. *MANIFIESTAN* su preocupación por el número reducido de países que han

*ratificado el Estatuto de la Corte Penal Internacional y, para tal efecto, RECONOCEN el papel fundamental de los Ombudsmen para analizar las enmiendas y ajustes legales internos necesarios, con el fin de promover la firma, ratificación y operación del Estatuto de Roma.*

22. *RECONOCEN la importancia del trabajo coordinado entre sus instituciones y la sociedad civil organizada y SE PRONUNCIAN por el respeto del derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. EXPRESAN su repudio en contra de cualquier acto que atente contra el trabajo o la integridad física y mental de los defensores de derechos humanos y SE COMPROMETEN a continuar trabajando de manera conjunta con ellos en el cumplimiento de esta misión.*
23. *RECONOCEN la labor que desempeña el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Secretaría Técnica de la FIO, en la promoción de la figura del Ombudsman en la región y AGRADECEN su apoyo para la realización de este V Congreso Anual de la FIO. EXHORTAN a las instituciones financieras de cooperación internacional a prestar su colaboración para la realización de estos esfuerzos, en coordinación con el Instituto.*
24. *FELICITAN al Comité Directivo, presidido por el Dr. Leo Valladares Lanza, por la excelente conducción de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen.*
25. *EXPRESAN su agradecimiento al Dr. José Luis Soberanes, Ombudsman mexicano, por la exitosa organización del V Congreso Anual de la FIO, así como a su comité organizador y al pueblo por la hospitalidad y atención que brindaron a los participantes de este evento y MANIFIESTAN su complacencia de que estos ACUERDOS sean conocidos como la DECLARACIÓN DE MÉXICO.*

En la Ciudad de México, México, a los veinticuatro días del mes de noviembre del 2000.”



## **CAPÍTULO II**

SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES  
MÁS SIGNIFICATIVAS DEL  
ARARTEKO CLASIFICADAS POR  
ÁREAS MATERIALES Y ATENCIÓN  
ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA  
DE COLECTIVOS

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 incumpla la legalidad.

Las 1.231 quejas recibidas y las 46 actuaciones de oficio iniciadas en el año 2000 plantean una muy diferentes tipología de problemas, por lo que se considera de gran interés reseñar en este capítulo una selección de las más relevantes, agrupándolas en las distintas áreas en las que se estructura la actividad de la institución del Ararteko.

En este capítulo se pretende reflejar la muy variada casuística de temas que son abordados en la oficina del Ararteko, y que reflejan las inquietudes de los ciudadanos vascos, evitando su reiteración en aquellos asuntos más recurrentes.

Los expedientes seleccionados se ordenan en cada área, agrupados por subáreas, con independencia de cuál sea el origen del expediente -de oficio o a instancia de parte, mediante queja-, sin perjuicio de que los resúmenes de los expedientes de oficio llevan una referencia "OF" que los identifica como tales.

En cada expediente seleccionado se estructura el resumen en tres partes: reclamación, análisis y resultado.

Como su propio nombre indica, en el apartado de la reclamación se incluye el relato fáctico que refleja la problemática suscitada.

En el apartado de análisis se hacen constar las actuaciones de todo tipo, tanto de estudio jurídico como de investigación, encaminadas al estudio y resolución del expediente.

Por último, en el apartado de resultado se concreta, evidentemente, cuál ha sido el resultado final de la intervención del Ararteko.

Por otra parte, es preciso destacar que la estructuración tradicional de las áreas responde a una división por materias, que debe ser 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 del Ararteko.

Estas áreas de atención específica de estos colectivos no sólo pretenden facilitar la búsqueda de estas cuestiones en el presente informe, sino que nacen con vocación de crear ámbitos de actuaciones específicas dirigidas a atender los problemas y necesidades de estos colectivos.

A tal efecto, se constituyen cinco áreas y se designan de entre los asesores otros tantos responsables de estas áreas, para que planifiquen, impulsen y ordenen las actuaciones del Ararteko en relación con estos colectivos.

En el presente informe, como segunda parte de este capítulo II, se recogen en cinco apartados las actuaciones realizadas en:

- Atención específica a la problemática de:
- las mujeres
  - los mayores
  - los menores
  - los extranjeros
  - los discapacitados

## A) SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS DEL ARARTEKO CLASIFICADAS POR ÁREAS MATERIALES

### 1. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

#### 1.1. INTRODUCCIÓN

En el año 2000 la institución del Ararteko ha tramitado 19 expedientes de queja sobre conflictos o problemas que afectan al sector primario o agrícola-ganadero-pesquero, secundario o industrial y terciario o sector de servicios. El conjunto de estas reclamaciones supone el 2,04% de la labor realizada por esta institución en expedientes de queja promovidos por los ciudadanos.

La estadística de estas quejas, si tenemos en cuenta la administración afectada en cada reclamación, es la siguiente:

- Administración General de la Comunidad Autónoma .....	11
- Administración foral .....	7
- Administración local .....	6

A su vez, si atendemos a su contenido, podemos clasificar las quejas de esta manera:

- Industria .....	6
- Agricultura, ganadería y pesca .....	4
- Consumo .....	3
- Comercio .....	2
- Derechos y libertades .....	2
- Funcionamiento de la Admón. y Procedimiento Admvo. ....	1
- Turismo .....	1

Entre las quejas que afectan a la actividad agrícola-ganadera y pesquera en esta comunidad autónoma podemos destacar la queja presentada por un colectivo de Getaria, en la que se cuestionaba la legalidad de la tala de arbolado que se había realizado en el monte San Antón de esa localidad. Aunque la tala la efectuó una empresa privada, había sido autorizada por el municipio, según manifestaban los reclamantes. Asimismo, la necesidad de compatibilizar los intereses contrapuestos de los forestalistas y los titulares de explotaciones agropecuarias ha sido también objeto de actuación del Ararteko durante el año 2000. En estos casos, los reclamantes, que habitualmente suelen ser los titulares de explotaciones ganaderas, manifiestan su malestar por lo que consideran falta de actuación de las administraciones afectadas ante sus denuncias, originadas por posibles incumplimientos de las distancias mínimas de separación entre explotaciones que fijan las normas forales.

Igualmente, en el sector secundario o industrial se han abordado cuestiones muy variadas. Como reseña, mencionaremos la queja que presentó un ciudadano de Mañaria. Planteaba su desacuerdo con la concesión de una autorización por parte del

Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco para que continuase en explotación una cantera de esa localidad, que, a su juicio, funcionaba de forma irregular. En relación con la actuación de ese departamento, cabe mencionar también la queja de un ciudadano al que se le había retenido la tarjeta de la ITV de su vehículo, pues en ella aparecía una anotación. Del estudio de la información remitida se concluía que la actuación de los servicios de ese departamento había sido correcta, pues se le había devuelto la tarjeta de ITV sin que hubiera tenido que pasar una nueva revisión. En todo caso, el propio Departamento reconocía que dicha anotación la había efectuado la empresa concesionaria de la ITV, para dar cumplimiento a unas instrucciones emitidas por el Ministerio de Industria y Energía. Por ello, se le sugirió que llevase a cabo gestiones para facilitar al reclamante un certificado que pueda utilizar en el procedimiento sancionador que por este motivo había sido incoado contra él.

Al igual que en años anteriores, también se han sometido a la consideración del Ararteko aspectos vinculados a la actividad comercial, en concreto, los conflictos que se derivan del ejercicio de la libre competencia. Así, se ha planteado que la venta de revistas y periódicos en panaderías y supermercados origina problemas en el sector la venta de prensa. A este respecto, el hecho estricto de que se venda prensa en establecimientos de alimentación, en principio, no es una actuación merecedora de una intervención de control por parte de esta institución, ya que se trata de una actividad comercial que realizan ciudadanos particulares, cuya compatibilización en un mismo local desde el punto de vista higiénico-sanitario está permitida por las leyes en vigor, desde la entrada en vigor del Decreto 318/1996, de 24 de diciembre, por el que se deroga el decreto que regula el régimen de distribución y comercio de pan, la venta de productos de alimentación y prensa.

La cada vez mayor concienciación de los ciudadanos de sus derechos como consumidores y usuarios hace que trasladen a esta institución su desacuerdo con las resoluciones que han recaído en las reclamaciones de consumo que han promovido ante el Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco. En ocasiones, esta disconformidad se debe al desconocimiento del lenguaje técnico que incorporan las resoluciones. Por esta causa, esta institución sugirió el pasado año a ese departamento que se esfuerce para hacer más accesible al ciudadano la terminología utilizada en estas resoluciones.

Dado el limitado margen de actuación de que dispone la institución en materia de reclamaciones de consumo, en estos casos se trata de aclarar y explicar a los ciudadanos las funciones de mediación de que dispone este departamento cuando el caso planteado no constituye una infracción en materia de consumo.

## 1.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Agricultura, ganadería y pesca

⇒ *Distancias mínimas con plantaciones forestales (794/2000)*

#### • Reclamación

El titular de una vivienda situada en un municipio de Bizkaia sometió a la consideración del Ararteko una resolución del Diputado Foral de Agricultura, mediante la cual se declaraba que no existía infracción o responsabilidad en el expediente sancionador de distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes.

La fundamentación de dicha resolución radicaba en que la finca en la que se habían plantado pinos *insignis* no era colindante con el predio en el que está situada la vivienda del denunciante, pues entre ambas fincas discurría un camino vecinal.

El afectado, por contra, entendía plenamente aplicable el régimen de distancias mínimas que recoge el Decreto 101/1994, ya que la finalidad que persigue la norma es evitar daños, tanto en la agricultura como en las edificaciones existentes.

#### • Análisis

Sobre esta cuestión, aunque la finalidad que persigue este decreto foral es compatibilizar las explotaciones forestales y agroganaderas, la propia norma condiciona la aplicación del régimen de distancias mínimas de separación a que las parcelas colinden entre sí, esto es, a que las parcelas afectadas sean contiguas, limitrofes o lindantes. Esta situación geográfica entre los terrenos no se daba, pues entre ambos predios discurría un camino vecinal.

Asimismo, la Norma Foral 3/1994, de montes y administración de espacios naturales protegidos, la cual da cobertura al Decreto 101/1994, insiste también en la necesaria relación de colindancia entre las parcelas afectadas en su art. 105.1, cuyo tenor es el que reproduce el art. 1 del Decreto Foral.

#### • Resultado

A la vista de cuál es la literalidad de la norma foral y del decreto que la desarrolla, parece claro que la voluntad de los redactores de ambos textos ha sido aplicar el régimen de distancias mínimas sólo en los supuestos en los que los predios fuesen contiguos. De forma que la distancia mínima que se debe respetar viene determinada por el elemento o elementos con los que linda la explotación forestal, sean estos pastizales, caminos, plantaciones forestales o viviendas.

Como quiera que las normas jurídicas se han de interpretar según el sentido propio de sus palabras, y dado que la imposición de un régimen de separación supone una restricción de las facultades de explotación de los terrenos, y, en consecuencia, una restricción del derecho de propiedad, esta limitación a la explotación no puede extenderse más allá de las propias previsiones establecidas en la norma que la crea.

Por todo ello, se comunicó al afectado que entendíamos que la actuación del Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Bizkaia se había ajustado a la normativa vigente.

## B) Consumo

⇒ *Los usuarios y consumidores finales (410/2000)*

- Reclamación

Un taxista presentó una queja ante el Ararteko, ya que el Departamento de Industria, Comercio y Turismo había desestimado su reclamación contra el taller en el que le habían instalado el taxímetro, debido a que no concurría en él la condición de consumidor y usuario.

- Análisis

La Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, establece en su artículo primero a qué personas se les van a aplicar las garantías que en ella se señalan. Así, la redacción de la ley no introduce un concepto amplio de consumidor y usuario, en el sentido de toda persona física o jurídica que consume o utiliza un producto o un servicio. Por el contrario, restringe el ámbito de protección que la propia norma incorpora, y lo limita a los usuarios y consumidores finales de productos o servicios.

Más en concreto, el artículo 1 de esta ley señala que:

*“2. A los efectos de esta Ley, son consumidores o usuarios las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden.*

*3. No tendrán la consideración de consumidores o usuarios quienes sin constituirse en destinatarios finales, adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios, con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros.”*

Por tanto, según esta norma es consumidor final de un producto o servicio quien adquiere el bien o abona un servicio para su uso personal, familiar o doméstico. Simplificando mucho, se podría decir que es consumidor final la persona que adquiere el bien para consumirlo en casa.

La utilización de un taxímetro sólo tiene sentido en el marco de la prestación de un servicio de transporte, ya que el taxímetro es un elemento de medición del importe del trayecto y su uso se restringe únicamente al desarrollo de su actividad profesional. Esto es, el taxímetro es un elemento más necesario en un determinado proceso de producción económica, como es el propio taxi.

A este caso se le da el mismo tratamiento que se le daría a este otro: al titular de una empresa que fabrica tornillos se le estropea la máquina troqueladora o troquel y contrata con un técnico el servicio de la reparación de la máquina. Esta máquina, dado que va a ser utilizada en el proceso de producción de los tornillos (esto es, dado que la máquina se integra en el proceso de producción, en palabras de la Ley para la defensa de los consumidores y usuarios,), el consumidor del servicio (el empresario) no es consumidor final del servicio de reparación. Por tanto, según reconoce la ley, no se le aplican las garantías que esa norma reconoce a los consumidores finales de los bienes y servicios.

- Resultado

Aun cuando no apreciamos ilegalidad en la decisión del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, intentamos explicar de una forma fácil de entender al afectado el porqué de la escueta resolución.

### C) **Industria**

⇒ *Problemas derivados de la distribución de gas de uso doméstico (125/2000)*

- Reclamación

Cuando en febrero de 2000 hubo problemas de distribución de gas butano, una ciudadana planteó a esta institución la falta de prestación de un servicio adecuado de distribución y el uso de vehículos particulares para el transporte de bombonas de gases destinados al uso doméstico (butano, metano...).

- Análisis

La prestación de este medio energético corresponde a aquellas empresas suministradoras autorizadas. Esas empresas están obligadas a efectuar el suministro a toda persona que lo solicite, todo ello según establece el RD 1.085/1992. El artículo 25.2 del reglamento citado establece que en el suministro efectuado en botellas o envases, “*los usuarios que hubieran contratado dicho abastecimiento tendrán derecho a que el gas les sea facilitado en su propio domicilio, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la solicitud, no computándose las de días inhábiles*”. El incumplimiento de esas condiciones supone una infracción administrativa que debe denunciarse ante la Oficina Territorial de Industria, Comercio, Consumo y Turismo del Gobierno Vasco. En todo caso, si del incumplimiento derivara un perjuicio económico a los usuarios, éstos podrían plantear una reclamación ante la empresa suministradora responsable.

En relación con la necesidad de utilizar vehículos especiales adaptados para el transporte de mercancías peligrosas, existía una modificación que permitía a los particulares transportar gas desde el centro de distribución. Así, el RDL 15/1999, de 1 de octubre, permite transportar hasta 15 kilogramos de gas en vehículos particulares, con un máximo de dos envases, siempre que se transporten en posición vertical cuando estén llenos y se adopten las medidas adecuadas para evitar su caída.

- Resultado

Ante las anteriores consideraciones, no existía ninguna actuación irregular de las administraciones públicas vascas, por lo que, una vez trasladado ese análisis al reclamante, se procedió al cierre del expediente.

## 2. BIENESTAR SOCIAL

### 2.1. INTRODUCCIÓN

Dentro del área de bienestar social, el año 2000 se han iniciado 71 nuevos expedientes de queja. Su distribución en función de la administración afectada ha sido la siguiente:

- Administración General de la Comunidad Autónoma .....	17
- Administración foral .....	46
- Administración local .....	24

De acuerdo con su distribución por subáreas, su clasificación es la siguiente:

- Prestaciones sociales de contenido económico .....	31
- Asistencia a la infancia y adolescencia .....	11
- Otros aspectos .....	7
- Asistencia a personas mayores .....	6
- Funcionamiento de la Administración y Proc. Advo. ....	6
- Asistencia a personas discapacitadas .....	5
- Asistencia a mujeres .....	2
- Rég. contrat. y responsabilidad administrativa .....	2
- Derechos y libertades .....	1

Este año también se ha hecho un seguimiento de las recomendaciones realizadas en años anteriores. Las visitas efectuadas para ello quedan recogidas en el capítulo I de este informe.

En el informe correspondiente al pasado año indicamos que se habían formulado quejas por la insuficiente materialización de los acuerdos firmados en Bizkaia, entre los responsables que deben intervenir en los problemas sociosanitarios. Dado que esos acuerdos siguen sin dar los resultados que en ellos se prevén, debemos referirnos a esa circunstancia en esta área, como lo hemos hecho en la correspondiente a sanidad.

En el ámbito de la asistencia a las personas discapacitadas, abordado en el informe sobre la atención comunitaria de la enfermedad mental, debemos mencionar el avance que ha supuesto la concertación para la financiación de las plazas asistenciales en Bizkaia, entre la Diputación Foral y las entidades colaboradoras. En este mismo sentido -procurar la eficacia en el funcionamiento del servicio público-, cabe citar las adecuaciones normativas que se han realizado mediante el Decreto Foral 63/2000, de la Diputación Foral de Bizkaia, por lo que puede ayudar a resolver los problemas que puedan darse en la gestión de las ayudas económicas para el ingreso de personas mayores en residencias de titularidad ajena al ente foral, situación que ilustramos en el resumen correspondiente al expediente nº 1244/1999.

En el informe de 1996 esta institución realizó una recomendación de carácter general sobre la conveniencia de aprobar una norma para responder a los problemas de los que adolece la actual regulación de la protección de las familias numerosas. La falta de aprobación de esa norma, entre otros motivos, es la causa de que sigamos recibiendo quejas de familias numerosas que encuentran dificultades para que se les apliquen los beneficios correspondientes.



A raíz de una queja formulada en el territorio de Álava, en el área correspondiente a sanidad hemos mencionado el problema de la atención de los niños afectados de parálisis cerebral -que necesitan seguir tratamiento mediante programas de estimulación y de fisioterapia-, y la intervención en la atención de estas personas de servicios dependientes de administraciones distintas (sanidad, educación y bienestar social).

Respecto a esta intervención interdisciplinar, en Bizkaia, unos padres cuyos hijos con parálisis cerebral recibían ayuda financiera de la Diputación Foral para su tratamiento se dirigieron a esta institución por la interrupción prevista de esa ayuda cuando los hijos cumplieren la edad de tres años. Pretendían que el Departamento de Acción Social les ayudara hasta la finalización del actual tratamiento, sin interrumpirlo basándose en el cumplimiento de esa edad.

Al cumplir los tres años, se puede materializar en nuestra Comunidad el derecho subjetivo a la escolarización, y estos niños pueden contar con el apoyo de fisioterapeutas en los centros educativos. En este sentido, parece que el criterio general de establecer la ayuda por parte de los servicios sociales hasta los tres años tenía que ver con esa circunstancia de escolarización de los niños, por tanto, con una intervención de la Administración educativa, criterio que ha sido revisado, como se recoge en el correspondiente resumen de queja.

Con relación a las prestaciones sociales de contenido económico, podemos reseñar que el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Bizkaia presentó una queja, por considerar que la Orden de 3 de febrero de 2000, del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, de estímulo al empleo a beneficiarios de IMI y AES, se aplicaba de un modo erróneo, pues la fórmula utilizada no tomaba en cuenta el salario mínimo anual, sino el mensual. Sin embargo, no se trataba de un error, sino del resultado de haber elegido ese referente (salario mensual) en la determinación de la cuantía de ingresos excluidos. A falta de otros datos, no podíamos considerar que esa opción como incorrecta, por tratarse de un ámbito de relaciones no sometidas a los principios que rigen el ordenamiento laboral.

Entre las quejas referidas a menores que necesitan protección de la Administración pública destacan dos tipos de casos: por un lado, el de los progenitores que no están de acuerdo con las causas aducidas o con los procedimientos seguidos por los correspondientes organismos forales al asumir la tutela automática de sus hijas o hijos. Por otro lado, se han recibido varias quejas de madres y/o padres que no conviven con sus descendientes menores, en relación con el régimen de visitas establecido para comunicarse con éstos. Solamente en un caso ha sido el propio menor de edad quien se ha dirigido a esta institución para solicitar nuestra intervención: se trataba de un niño de doce años residente en Gipuzkoa. Conviene destacar que en ninguna de las actuaciones llevadas a cabo en el ámbito de protección de la infancia se ha detectado irregularidad alguna, si bien en ciertas ocasiones hemos realizado sugerencias para mejorar algunas prácticas, por ejemplo, respecto a la comunicación entre la Administración y las familias afectadas.

## 2.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Asistencia a las personas mayores

⇒ *Cambió de municipio de residencia tras haber solicitado ayuda para ingresar en un centro residencial para la tercera edad (1244/1999)*

- Reclamación

Una persona residente en Bilbao había tramitado, mediante este ayuntamiento, una solicitud de ayuda económica individual para ingresar en una residencia para la tercera edad. Esta ayuda la convocaba la Diputación Foral de Bizkaia, y, según su normativa, si se concede, una parte la abona el ente foral, otra el Ayuntamiento de residencia de la persona solicitante y una tercera la interesada.

Posteriormente a dicha solicitud y antes de que ésta se resolviera, la interesada trasladó su residencia al municipio de Santurtzi, donde se empadronó e ingresó en una residencia privada.

Estando en esta situación, la Diputación Foral de Bizkaia le reconoció la ayuda solicitada. Sin embargo, el ente foral no le abonaba el importe correspondiente porque el Ayuntamiento –Santurtzi o Bilbao- tampoco lo hacía. De manera, que la interesada no recibía ayuda pública alguna.

- Análisis

La ayuda estaba regulada mediante el Decreto Foral 108/1993, de 2 de noviembre, modificado por el DF 116/1997, de 2 de diciembre y por el DF 1/1999, de 12 de enero.

El problema se había centrado en cual de los dos ayuntamientos afectados –el de origen o el de destino de la solicitante- debían asumir la parte de financiación que corresponde al ayuntamiento. El de Bilbao indicaba que la interesada ya no era vecina de su municipio y el de Santurtzi alegaba que la solicitud de ayuda se había presentado en el Ayuntamiento de Bilbao, siendo la interesada vecina de esta villa en aquel momento.

Esta institución realizó diversas gestiones con el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia y con el Ayuntamiento de Santurtzi, donde la interesada llevaba más de cuatro años empadronada.

- Resultado

Finalmente, ambos organismos –el ente foral y el Ayuntamiento de Santurtzi- asumieron el pago correspondiente, si bien el Ayuntamiento indicó que lo haría atendiendo a la interesada en la residencia pública municipal.

Además, la Diputación Foral de Bizkaia aprobó un nuevo Decreto Foral (nº 63/2000, de 23 de mayo, modificado por el DF 70/2000, de 30 de mayo) regulador del sistema de acceso a residencias y de la concesión de las ayudas económicas individuales, como las que nos ocupan. Con este nuevo decreto, se pretende evitar que se repitan situaciones como las que motivaron este expediente, pues en él se tienen en consideración, entre otras cosas, la posibilidad de cambio de empadronamiento de

las personas solicitantes de la ayuda, el compromiso de financiación por parte de los ayuntamientos de las personas que estén en lista de espera, antes de su ingreso residencial, y el tipo de residencias que tendrán prioridad para la ocupación de plazas financiadas.

## B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *Demora en la emisión de un certificado de minusvalía, que se requería para una contratación laboral (93/2000)*

### • Reclamación

Una persona que había solicitado la condición de minusválida había pasado el examen del Equipo de Valoración y Orientación de la Diputación Foral de Bizkaia y, verbalmente, le habían confirmado dicha condición, aunque debía esperar a la expedición del certificado correspondiente. Igualmente, esa persona se encontraba inscrita en el INEM como demandante de empleo, pendiente de presentar su acreditación de minusválido.

Antes de que dispusiera de ese documento, se le presentó una oferta de trabajo, pero la empresa contratante necesitaba el justificante de su condición de minusválido para poder acogerse a las medidas establecidas.

El interesado solicitó verbalmente dicho certificado al equipo de valoración que le había examinado, pero éste le indicó que, por problemas de administración interna, no podrían facilitárselo hasta pasados unos tres meses. El interesado indicaba que la empresa no podía esperar ese tiempo y que podría perder su posibilidad de trabajar en ella.

### • Análisis

Esta institución pidió al interesado que formulara por escrito su petición del certificado a la Diputación Foral de Bizkaia, puesto que su gestión había sido únicamente verbal.

Por otra parte, de manera simultánea, esta institución realizó una gestión sobre este asunto con el Servicio de Minusvalías de dicha diputación. Se nos indicó que, si bien la emisión del certificado definitivo podía demorarse, la Orden foral de reconocimiento de la condición de minusválido estaba ya firmada, por lo que, dado el caso, se podría facilitar al interesado una fotocopia sellada de esa orden, para que la presentara en la oficina del INEM y pudiera llevarse a cabo su contratación laboral.

### • Resultado

Trasladada la información anterior al interesado, a los pocos días obtuvo la acreditación que deseaba y quedó resuelto el problema.

### C) Prestaciones sociales de contenido económico

⇒ *El empadronamiento en las prestaciones complementarias: un supuesto especial (1231/1999)*

- Reclamación

Una solicitud de pensión del Fondo de Bienestar Social por incapacidad fue denegada porque la persona que la pidió no estaba empadronada en el correspondiente territorio. Por ese motivo, la fundación tutelar que tenía atribuida su tutela formuló una queja ante el Ararteko.

- Análisis

La norma que regula las pensiones del Fondo de Bienestar Social de la Comunidad Autónoma a ancianos o incapacitados establece entre sus requisitos el de estar empadronado en cualquiera de los municipios integrados en el territorio.

La persona que solicitó la prestación económica por su condición de minusválido estaba ingresada en un centro especial en Valladolid, por lo que, en principio, no cumplía con una de las condiciones exigidas. Sin embargo, dicho ingreso tenía su origen en una Orden foral que había aprobado años atrás la estancia en dicho centro, ante la imposibilidad de prestar por sus medios la atención que necesitaba esta persona.

Analizada la queja a la luz de esos antecedentes, estaba fundamentada, porque el dato del empadronamiento debe ser tenido en cuenta, pero analizándolo junto con otro no menos trascendente en este caso, como era el del motivo por el que el interesado estaba ingresado en un centro en otra comunidad autónoma.

- Resultado

La fundación tutelar que presentó la queja había interpuesto el correspondiente recurso administrativo ante la Diputación foral, alegando precisamente que el incumplimiento del requisito de empadronamiento se debía a que ese órgano no podía ofrecer a esta persona la atención que precisaba en su propio territorio, y a que, por ello, había aprobado su ingreso un centro de Valladolid.

En su respuesta al Ararteko, la Diputación informó de que el recurso administrativo interpuesto por la fundación tutelar había sido estimado. En consecuencia, se concedió la pensión por incapacidad.

⇒ *Retraso en el pago de una ayuda de emergencia social (375/2000)*

- Reclamación

Una persona había solicitado una ayuda de emergencia social (AES) a su Ayuntamiento, y se le había concedido, pero dos meses después de haberse firmado la correspondiente resolución, el Ayuntamiento no había hecho efectivo el importe de la ayuda reconocida.

- Análisis

Puestos en contacto con el Ayuntamiento, se nos indicó que la demora en el pago se debía a razones de índole presupuestaria. La resolución citada se había firmado dos días después del cierre del ejercicio presupuestario del año anterior, por lo que el importe de la ayuda concedida debía ser con cargo al nuevo ejercicio.

En opinión de esta institución, ese hecho no justificaba la demora producida en el pago de una ayuda reconocida. Además, también se había demorado el plazo legalmente establecido para firmar la resolución. De esa manera, cuatro meses y medio después de haberse presentado la solicitud de ayuda, la beneficiaria no había recibido cantidad alguna, habiendo una resolución favorable a ella. No era ésta la única persona afectada por la demora en el pago de estas ayudas.

Esta situación estaba perjudicando a la reclamante, si bien los servicios sociales intentaron paliar ese perjuicio, mediante el adelanto de la ayuda por parte de Cáritas, pero la interesada rechazó la gestión efectuada en este sentido.

- Resultado

El Ayuntamiento agilizó los trámites para realizar el pago de la ayuda a la reclamante y a las demás personas que se encontraban en igual situación, pendientes del cobro y, poco tiempo después, todas ellas percibieron la ayuda. No obstante, el Ararteko remitió un escrito al Ayuntamiento, solicitándole que analizara las causas que habían originado dichos retrasos en los pagos y que, una vez detectados, estableciera las medidas correctoras necesarias para que hechos como el denunciado no se repitan.

⇒ *Atención de niños afectados de parálisis cerebral (1031/2000)*

- Reclamación

Los padres de unos niños afectados de parálisis cerebral plantearon el problema que podía suponer para la atención de sus hijos la interrupción de las ayudas al cumplir tres años. Debido a que cumplían esa edad meses antes de su escolarización, podría darse entretanto una interrupción en su asistencia.

- Análisis

Los niños afectados de parálisis cerebral necesitan seguir tratamiento mediante programas de estimulación y de fisioterapia, y en su atención intervienen servicios dependientes de administraciones distintas (sanidad, educación y bienestar social).

Al cumplir los tres años, se puede materializar en nuestra Comunidad el derecho subjetivo a la escolarización, y estos niños pueden contar con el apoyo de fisioterapeutas en los centros educativos. En este sentido, parece que el criterio general de establecer la ayuda por parte de los servicios sociales hasta los tres años tenía que ver con esa circunstancia de escolarización de los niños, por tanto, con una intervención de la Administración educativa.

Partiendo de esa consideración, cabía entender que la continuidad de la ayuda hasta su escolarización podía evitar la interrupción del tratamiento de los niños con parálisis cerebral.

- Resultado

El principio de continuidad en la atención fue finalmente tenido en cuenta por la Diputación, que mantuvo el programa hasta su escolarización.

⇒ *Existencia de barreras arquitectónicas en la vivienda de una persona con discapacidad (599/2000)*

- Reclamación

Una mujer que vive con un hijo de 13 años de edad, discapacitado y confinado en una silla de ruedas, se dirigió a esta institución. Manifestaba que reside en un cuarto piso sin ascensor y que, para que su hijo acuda diariamente a la escuela, ella debía bajarlo y subirlo, cargándolo sobre su espalda. Había solicitado ayuda a los servicios sociales municipales, pero no se la habían concedido.

- Análisis

La solución definitiva al problema residía en un cambio de vivienda. Para ello, la interesada presentó la correspondiente petición a Etxebide, para acceder a una vivienda de promoción pública, sin barreras arquitectónicas, de las que en ese momento se estaban construyendo en la localidad. Pero, entre tanto, esta institución consideró que la Administración debía ofrecer alguna solución para superar el obstáculo que representaban las escaleras en el acceso del niño a su vivienda y también a la escuela. Esta situación no solo entrañaba una gran dificultad para la madre, sino también un serio riesgo de caída de ambos en la escalera, con la posibilidad de agravar, aún más, la situación del niño.

Se realizaron gestiones con varias entidades –Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, Departamento Foral de Acción Social de Bizkaia, algunas ONG-, pero fundamentalmente con el Ayuntamiento de Trapagaran, donde residían los afectados.

- Resultado

El Ayuntamiento intentó que voluntarios de alguna ONG (Cruz Roja) colaboraran en bajar y subir al niño por las escaleras, pero no obtuvo ningún resultado. Finalmente, ese Ayuntamiento optó por adquirir un aparato –conocido como scalamovil- que permite subir y bajar las escaleras con una silla de ruedas.

Este aparato se ha puesto, de momento, a disposición total de la madre del niño, que ha visto solucionado su problema y le ha aportado independencia para salir y entrar a casa cuando lo precise, hasta que puedan trasladarse a otra vivienda sin barreras arquitectónicas. En el futuro, podrán utilizar este aparato otras personas del municipio que lo precisen.

⇒ *Se encontraba bloqueada la solicitud de pensión no contributiva de una persona separada de hecho, pero no de derecho (703/2000)*

- Reclamación

Una persona mayor, que carecía de pensión e ingresos, solicitó una pensión no contributiva por jubilación, declarándose separado de hecho, pero no había formalizado legalmente esa situación, debido a convicciones religiosas.

La Diputación foral le exigía una aclaración sobre su estado civil. En el supuesto de estar separado, le pedía la sentencia de separación, nulidad o divorcio, junto con el convenio regulador firmado ante notario. En el caso de estar en trámite, la fotocopia de la demanda presentada ante el juzgado correspondiente. En su defecto, se le solicitaba la denuncia de abandono del otro cónyuge.

El solicitante no disponía de tales documentos ni deseaba iniciar trámite alguno en ese sentido. Pretendía hacer valer su condición de separado de hecho, lo cual no aceptaba la Diputación, por lo que la situación estaba bloqueada.

- Análisis

La normativa reguladora de las pensiones no contributivas establece que, a efectos del cómputo de ingresos, se tendrán en cuenta los disponibles anualmente y también aquellos otros que se tenga derecho a percibir o disfrutar. En este sentido, teniendo en cuenta que el solicitante se declaraba separado, la actuación de la Diputación se ajustaba a la legalidad.

No obstante, entendimos que había otra manera de encauzar el caso, que no había sido planteado por la diputación: solicitar la ayuda declarándose casado con su esposa, puesto que legalmente lo estaba, y declarando los ingresos disponibles por ambos, para efectuar el cálculo correspondiente.

Confirmamos la posibilidad de este extremo poniéndonos en contacto con la hija del reclamante y promotora de la queja. Sus padres llevaban 25 años separados de hecho y, aunque no había relación entre ellos, su hija la mantenía con ambos. Ésta nos indicó que su madre –esposa legal del solicitante de la pensión- percibía una pensión Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI). Con los datos facilitados, entendimos que a su padre podía corresponderle la pensión que solicitaba, de manera parcial.

Consultado el asunto con la diputación correspondiente, nos confirmaron la viabilidad de esta propuesta. La hija podía proporcionar la documentación relativa a su madre que era necesaria para tramitar la pensión de su padre.

- Resultado

Se trasladó esa información a la reclamante y aceptó la propuesta. Presentaría la documentación correspondiente en la Diputación foral. Este organismo, por su parte, activaría el expediente que estaba a punto de archivarse y lo tramitaría en ese sentido.

De esta manera, se archivó el expediente, pues se entendía que el caso estaba debidamente encauzado.

### 3. CULTURA Y BILINGÜISMO

#### 3.1. INTRODUCCIÓN

El año 2000, se han presentado en esta área 20 quejas, y su distribución, teniendo en cuenta las administraciones afectadas ha sido la siguiente:

- Administración General de la Comunidad Autónoma .....	2
- Administración foral .....	3
- Administración local .....	14

Por lo que respecta a las subáreas, su distribución ha sido la siguiente:

- Funcionamiento de la Administración y Proc. Advo. ....	5
- Rég. Contrat. y Responsabilidad Administrativa .....	5
- Bilingüismo .....	4
- Actividades Culturales .....	2
- Deportes .....	1
- Derechos y Libertades .....	1
- Patrimonio Cultural .....	1

A la vista del contenido de las quejas relacionadas con la materia de este apartado, podemos hacer el siguiente comentario:

La existencia de diferentes sensibilidades respecto de la protección de animales se refleja en algunas quejas presentadas por su participación en determinadas celebraciones y espectáculos.

En algunos casos, como el que se recoge en el resumen correspondiente (exp. 300/2000), esta institución consideró que la retransmisión televisiva del espectáculo conocido como “Antzar eguna” entraba dentro de los parámetros de la libertad de comunicación de la cadena de televisión pública, por resultar compatible con la legislación de protección de los animales.

Otros casos, como la utilización de animales en rifas, merecieron un análisis distinto. Llegamos a la conclusión de que puede vulnerar el ordenamiento sobre la protección de animales el utilizar animales como reclamo publicitario para el sorteo de rifas y eliminar su participación sin autorización en espectáculos o manifestaciones populares.

Dentro de la subárea de deporte escolar nos referiremos a la queja que presentaron unos padres, aún abierta, sobre las dificultades encontradas para que sus hijos tomaran parte en competiciones oficiales. En concreto, existía una dificultad para que, en determinadas especialidades, sus hijos pudiesen cumplir los requisitos previstos en la orden foral correspondiente, en cuanto al número mínimo de alumnos del mismo centro escolar.

En la subárea de derechos y libertades, cabe mencionar una queja sobre la captación de imágenes de un curso organizado por el Ayuntamiento de Galdakao -sin conocimiento por parte de los afectados- y su posterior emisión, ya que está relacionada con el derecho fundamental de las personas afectadas por la grabación, teniendo en cuenta las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen.



En el apartado de bilingüismo, algunas quejas se han referido a las convocatorias municipales para fomentar el estudio del euskara. A pesar de estar relacionadas con el aprendizaje del euskara, el problema planteado, a juicio del Ararteko, tenía que ver con aspectos relativos a las competencias de fomento municipales, o con el cumplimiento de los principios generales que rigen el procedimiento administrativo.

En esta subárea, se han recibido pocas quejas dentro de nuestro ámbito de actuación. Se han presentado cinco quejas que planteaban incumplimientos referidos a la Administración del Estado en nuestra Comunidad Autónoma, las cuales han sido enviadas para su análisis al Defensor del Pueblo del Estado, órgano de control competente en ese ámbito.

Por último, no cabe duda de la importancia del plan de euskaldunización de Osakidetza, en lo que respecta a los dos campos en que el Ararteko ha solido recibir quejas: el del ejercicio propiamente dicho del derecho lingüístico por los ciudadanos, y el de la exigencia de requisitos lingüísticos en el acceso a determinadas plazas. Por los datos que se nos han facilitado, el plan sigue adelante en las diferentes facetas de su elaboración, sin duda compleja, pero continúa sin ser aprobado, por lo que resulta obligado que este año nos refiramos de nuevo esta circunstancia.

## 3.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Bilingüismo

⇒ *El euskara en el ámbito sanitario: un supuesto (740/1999)*

#### • Reclamación

Una persona que acudió a acompañar a su madre al servicio de urgencias de un hospital presentó una queja porque no pudo relacionarse en euskara con ninguna de las personas que le atendió.

En su queja admitía que el desconocimiento del euskara es algo circunstancial, que podía condicionar el ejercicio de su derecho a relacionarse en euskara. Sin embargo, manifestó que no encontraba ninguna explicación ni justificación al trato desconsiderado que recibieron su madre y ella por parte de los dos celadores cuando ellas se expresaron en euskara. Ese trato desconsiderado se refería a los dos celadores, no así al resto del personal que posteriormente atendió a su madre, con quienes también trataron de expresarse primeramente en euskara.

#### • Análisis

Si podemos decir que existe consenso en que estas situaciones son una limitación en el ejercicio de un derecho lingüístico, esa afirmación encuentra más razón de ser cuando, como aquí ocurrió, quien deseaba expresarse en euskara era una persona que tenía dificultades para expresarse en castellano.

En el momento de los hechos, el plan de euskaldunización del SVS/Osakidetza estaba pendiente de aprobación, y ese es el instrumento esencial para poder dar una respuesta efectiva a los problemas que actualmente se suscitan con relación al uso del

euskara. En lo que respecta al derecho lingüístico, el problema debía resolverse de la mano de la aprobación de dicho plan.

Respecto del trato por parte de los dos celadores, partimos de que es difícil valorar lo que es un trato desconsiderado. Pero, admitida esa dificultad, la investigación de estas quejas, cuando los usuarios perciben que no han sido tratados con respeto a su persona, son el único camino para comprobarlas. En consecuencia, pedimos a Osakidetza un informe sobre la existencia o no de indicios que puedan ser calificados como falta de respeto a las personas que presentaron esta queja.

- Resultado

En cuanto al derecho a utilizar el euskara, el Ararteko traslada las quejas causadas por la limitación del uso del euskara a la administración a la que es imputable esa limitación, con el fin de que las conozca. Así se hizo en este caso, destacando la vinculación que existe entre la actual situación y la aprobación del plan de euskaldunización, pendiente aún de aprobar.

Sobre el trato desconsiderado, el tiempo transcurrido sin que se nos informase acerca de esta cuestión nos llevó a deducir que no se había realizado ninguna investigación sobre las conductas denunciadas. Por ello, remitimos un escrito a Osakidetza señalando que no podíamos compartir tal actitud, y que del mismo modo que debíamos dar traslado a las administraciones de las quejas de los ciudadanos, para pedir una actuación sobre los hechos denunciados, debíamos llamar la atención si no se realizaba ninguna actuación al respecto.

⇒ *Dos facetas del derecho a utilizar el euskara: su reconocimiento formal y material (84/2000)*

- Reclamación

Un miembro del Ilustre Colegio de Notarios de Bilbao se quejó ante el Ararteko porque consideraba que su derecho a relacionarse en euskara con dicho órgano no estaba siendo respetado.

Según indicaba en su queja, aunque había comunicado al colegio que deseaba que en adelante todas sus relaciones escritas fuesen en euskara, sin embargo, sus escritos en euskara eran respondidos en castellano, y sólo insistiendo conseguía que lo fueran en el idioma elegido. También se quejó de que en las candidaturas a los órganos de gobierno del colegio notarial las papeletas estaban sólo en castellano.

- Análisis

El derecho lingüístico puede admitir distintos grados en su materialización, lo que permite que podamos analizar cada supuesto en función de cuál sea el modo concreto en que el derecho al uso del euskara pretende ser ejercido.

Realizando este análisis, en criterio de esta institución, cabe situar en el ámbito de las comunicaciones o relaciones escritas el mínimo esencial o grado inferior en el que siempre sería posible atender a quien desee relacionarse en euskara. Es decir, en principio, parece razonable situar en el ámbito de las comunicaciones escritas el grado mínimo en el cumplimiento de las obligaciones que la ley establece como consecuencia de la declaración del euskara como lengua oficial.

Centrada la queja en el uso escrito del euskara, podría incluso alegarse, en la situación menos deseable, que su traducción retrasaría la respuesta, pero ésta debería estar redactada en el idioma elegido, procurando siempre evitar que tales retrasos lleguen a ser indebidos y que, por ello, puedan llegar a tener posibles efectos disuasorios del uso del idioma distinto al castellano.

Los datos aportados por el interesado cuando presentó su queja mostraban una situación en la que sus cartas al colegio de notarios no eran respondidas inicialmente en el idioma elegido. Dado que esos mismos escritos, ante su insistencia, eran posteriormente contestados en euskara, era razonable pensar que el derecho lingüístico en juego quedaba devaluado sin aparente motivo. Por ello, su queja fue admitida a trámite.

Con relación a este punto, el colegio notarial manifestó al Ararteko que, en sus relaciones escritas, tenía ya en cuenta el idioma oficial elegido y que, en consecuencia, sin olvidar la limitación actual de medios, pero dentro de su progresiva adecuación para dar respuesta al derecho del que se trata, los escritos del interesado se respondían teniendo en cuenta su opción lingüística. En concreto, el colegio indicó a esta institución que las relaciones iniciadas en euskara por los colegiados eran contestadas en esta lengua. Las comunicaciones del colegio a todos los colegiados se realizan en castellano, lengua de trabajo en la actualidad, sin perjuicio de que vayan aumentando las comunicaciones bilingües, en concreto, para el colegiado que así lo desee.

- Resultado

Es difícil llegar a una valoración unánime sobre el grado del esfuerzo realizado para dar respuesta a los derechos lingüísticos derivados de la oficialidad del euskara. Sin embargo, lo que se sometió a nuestra valoración no fue si ese esfuerzo era o no el adecuado, sino si desde un punto de vista jurídico cabía entender que el colegio, en sus actuaciones, tiene en cuenta que el euskara es una lengua oficial, y en lo que se proyecta en sus relaciones con el interesado, si el colegio vulneraba su derecho a relacionarse en euskara.

Sobre este aspecto, el Ararteko consideró que, según lo manifestado por el colegio de notarios, se había comenzado a dar pasos para remover los obstáculos que llevaron a pensar que el derecho lingüístico en juego no se atendía adecuadamente.

Otro aspecto concreto relacionado con la oficialidad del euskara fue la utilización de papeletas no bilingües para la elección de cargos para la Junta Directiva. A este respecto, dentro del espíritu de progresiva adecuación trasladado al Ararteko por el colegio notarial, éste indicó que la confección de papeletas con carácter bilingüe era una cuestión que iba tenerse en cuenta en los próximos procesos electorales.

## B) Cultura

⇒ *Retransmisión de espectáculos y aspectos protegibles (300/2000)*

- Reclamación

Un ciudadano cuestiona la retransmisión por Euskal Telebista dentro de las fiestas del municipio de Lekeitio del espectáculo conocido como “Antzar Eguna”. En concre-

to, plantea la falta de adecuación de la retransmisión de ese espectáculo con el necesario respeto de la programación televisiva a los animales y a la protección de los menores.

- **Análisis**

La celebración de espectáculos tradicionales o manifestaciones populares, regulado por la Ley 6/1993, de 29 de octubre, de Protección de los animales, establece la prohibición de filmar escenas de crueldad, maltrato y sufrimiento de los animales siempre y cuando supongan daño real a los mismos. La realización del espectáculo conocido como “Día de Gansos” durante la festividad de San Antolín no inflige un daño real a los animales, ya que se utilizan gansos sacrificados con anterioridad.

En cualquier caso, el problema se plantea en torno a la oportunidad de la retransmisión del espectáculo por el ente público de radio y televisión vasca y su respeto a la protección de los menores. El derecho de la cadena de televisión a comunicar libremente información, tiene como límite la protección de la juventud y de la infancia. Ese límite se concreta mediante la Ley 22/1999, que regula el ejercicio de la radiodifusión televisiva, la cual prohíbe la inclusión de programas o escenas que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores.

En este sentido, dado que el espectáculo público resulta compatible con la legislación de protección de los animales, su emisión por Euskal Telebista entra dentro de los parámetros de la libertad de comunicación de la cadena de televisión pública. En todo caso, consideramos que el organismo más adecuado para dar una respuesta a este tipo de demandas es la propia EITB.

- **Resultado**

Se informó sobre nuestra valoración a quien presentó la queja, tras lo cual se archivó el expediente.

## 4. EDUCACIÓN

### 4.1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2000 se han presentado ante la institución un total de 74 quejas correspondientes al área de educación. Por tanto, las quejas de este área representan un 7,93% del total de quejas tramitadas.

Atendiendo a datos estrictamente cuantitativos es obligado destacar que se mantiene el peso relativo de esta área con respecto al conjunto de la actuación de la institución, continuando con la tónica ascendente iniciada el ejercicio pasado.

Por administraciones, se agrupan del siguiente modo:

- Administración General de la Comunidad Autónoma .....	71
- Administración foral .....	1
- Administración local .....	4

Desde un punto de vista material o de contenido de las quejas tramitadas, los asuntos en los que se ha requerido la intervención de la institución han sido ciertamente variados. Cabe destacar de entre ellos:

- Enseñanza universitaria .....	21
- Funcionamiento de la Admón. y Proc. Amdvo. ....	10
- Educación infantil .....	9
- Centros docentes .....	8
- Otros aspectos .....	8
- Derechos y deberes .....	5
- Educación de personas adultas .....	4
- Educación especial .....	4
- Educación secundaria obligatoria .....	3
- Enseñanzas artísticas .....	1
- Régimen de contratación, patrimonio y resp. Admva. ....	1

#### A) Educación infantil

La progresiva extensión y generalización de aulas de educación infantil ha motivado que gran parte de los problemas que se suscitan sobre la admisión de alumnos tengan lugar este primer tramo de inicial escolarización. Las quejas recibidas a este respecto han puesto en evidencia la necesidad de zonificar determinados municipios en los que se produce un exceso de peticiones de escolarización en determinados centros educativos (resumen queja 378/2000). Asimismo, han destacado la conveniencia de desligar los concretos proyectos educativos que se llevan a cabo en determinados centros respecto de los criterios que deben regir los procesos de admisión (resumen queja 279/2000). Finalmente, han dejado entrever también la necesidad de una mayor protección de los datos de carácter personal por parte de las diferentes administraciones que disponen de datos relativos a niños en edad de escolarización (resumen queja (307/2000).

Por otro lado, es sabido que en el ámbito de la CAPV no es sólo la Administración educativa (Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco) la que oferta servicios educativos en el primer ciclo educativo de 0 a 3 años. También varias administraciones locales ofrecen posibilidades de escolarización en escuelas infantiles municipales, tal y como ocurre con el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz. Precisamente, la falta o ausencia de una oferta coordinada por parte de las administraciones que intervienen en este primer ciclo de 0 a 3 años ha motivado la interposición de quejas en las que se cuestiona –por discriminatoria– la exigencia del requisito de empadronamiento en el municipio de donde radica la escuela. Así, los padres de una niña que residen habitualmente en un pequeño pueblo del Territorio Histórico de Álava han formulado una queja en la que manifiestan la imposibilidad de escolarizar a su hija a una edad temprana por la falta de estos servicios de educación infantil en otros municipios distintos al de Vitoria/Gasteiz.

### **Educación primaria y secundaria obligatoria**

La asociación de padres/madres de niños autistas de Álava (“Arazoak”) ha solicitado la intervención de esta institución, para concretar y reorientar, en lo posible, los problemas detectados con motivo de la escolarización de sus hijos. Esta actuación se ha visto reforzada por una iniciativa parlamentaria (Acuerdo de la Comisión de Educación y Cultura de 13 de junio de 2000), en la que se insta al Departamento de Educación, Universidades e Investigación a analizar rigurosamente las necesidades educativas especiales del colectivo afectado por autismo en Álava y la adecuación de los sistemas de apoyo para atender dichas necesidades.

La tramitación de un expediente de queja en el que se cuestionaba la falta de observancia del régimen de gratuidad por parte de un centro privado concertado de Bizkaia ha hecho considerar a esta institución la oportunidad de formular una recomendación general en la que se sugiere una mayor publicidad, así como un mayor control por parte de la Administración educativa sobre el efectivo cumplimiento de las obligaciones que se derivan del régimen de conciertos, en especial de las relativas al régimen de gratuidad. (Ver recomendación general en el capítulo VI de este informe.)

También ha sido precisa la intervención de esta institución para lograr que un centro privado de Gipuzkoa haya iniciado los trámites para adecuar la composición de sus órganos de gobierno a las obligaciones que, dada su condición de centro concertado, le son exigibles con respecto a la participación en tales órganos de los distintos sectores de la comunidad educativa.

En el informe correspondiente al año 1998, hicimos determinadas observaciones referidas al régimen sancionador de alumnos. Estas observaciones tenían que ver con las garantías exigibles en la aplicación de las sanciones, y también con que tales garantías eran aplicables tanto en los centros públicos como en los centros privados concertados. En aquella ocasión también mencionamos un aspecto no menos importante: la necesidad de que el sistema de garantías no desactive la eficacia de las medidas disciplinarias que se deban aportar. En concreto, recogimos la percepción de los profesores de que una dilatación en el tiempo de la imposición de la sanción podía restar sentido a la respuesta que se diese a la falta cometida, y de que las relaciones cotidianas en el ámbito docente no podían convertirse en una suerte de juicio penal que llegase a distorsionar las relaciones normales con los alumnos.

Durante este año, algunos centros educativos nos han trasladado sus reflexiones frente a los actuales problemas que encuentran los enseñantes en materia de disciplina, y esta institución debe llamar la atención sobre la necesidad de que los estamentos afectados reflexionen sobre el modo en se debe abordar esta cuestión, y encuentren una respuesta más adecuada a los problemas en la aplicación de las sanciones, Todo ello para lograr unas condiciones que permitan, respetando los derechos individuales del alumno, un igual respeto de los derechos del resto de la comunidad educativa.

En cuanto a la conservación y mantenimiento de centros docentes, hemos continuado con la habitual labor de mediación interinstitucional entre el Departamento de Educación, Universidades e Investigación y los ayuntamientos, teniendo en cuenta la responsabilidad compartida de estas administraciones con respecto al sostenimiento de los centros públicos. De los asuntos tramitados, cabe citar el seguimiento que venimos haciendo de las obras de la ikastola Kanpazar de Portugaleta. Esta labor de mediación se ha planteado igualmente con respecto a diferentes propuestas de asociaciones de padres (APA), consejos escolares, etc., que inicialmente no habían sido consideradas por la administración responsable de las obras. Así, mencionaremos la mediación realizada con respecto a la obras del gimnasio del CP José Miguel de Barandiaran de Etxebarri (Bizkaia).

La consulta de un padre afectado por la falta de acompañantes para sus hijos usuarios del servicio de transporte escolar nos ha obligado a destacar que la gestión indirecta del servicio de transporte no permite que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación pueda eludir su responsabilidad en la normal prestación de este servicio complementario, en particular en lo que afecta a la necesidad de que los alumnos sean transportados con la compañía de personas responsables de su cuidado.

La situación de los alumnos que comienzan más tarde de la edad obligatoria su escolarización en el País Vasco puede ser un problema, si no encuentran el apoyo necesario. Por ese motivo, los padres de una alumna de 8 años con dificultad para estudiar en el modelo B han formulado una queja ante esta institución.

### **Educación postobligatoria**

Afortunadamente, cada vez son más los alumnos con necesidades educativas especiales que continúan con su normal escolarización hasta niveles postobligatorios. Esta realidad es, sin embargo, fuente de nuevas necesidades: entre ellas, la de adecuar los apoyos que se les ofrecen a las exigencias de estas etapas educativas superiores. A este respecto, con independencia de actuaciones puntuales a instancia de posibles afectados, es nuestra intención recoger algunas conclusiones en un informe monográfico que se presentará en breve.

### **Enseñanza universitaria**

Ha sido especialmente novedosa la tramitación de una queja sobre el procedimiento de evaluación que se sigue en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales y de Telecomunicación de Bilbao con la constitución de tribunales de examen de 1ª a 4ª convocatoria (resumen queja 194/1999). En el curso de su tramitación, ante la actitud reticente de la UPV/EHU, nos hemos visto obligados a defender la no aplicación al caso de la obligación de abstención prevista en el art. 13.1 de

la Ley reguladora de esta institución con respecto a aquellos asuntos que se hayan sometido a la consideración de los tribunales ordinarios. Asimismo, hemos tenido que matizar algunas afirmaciones efectuadas por la Secretaria General en la Junta de Gobierno de 16 de diciembre de 1999 (“...La profesora (...) manifiesta su no conformidad con lo previsto en el art. 66.2, respecto a los tribunales de las asignaturas, haciendo referencia también a la recomendación efectuada por el Ararteko. La Secretaria General explica que, si bien es cierto que existe esta recomendación del Ararteko, ésta se ha efectuado sobre una materia planteada en sede judicial, lo que obligaría al cierre del expediente en el Ararteko. No fue así, pero según conversaciones con técnicos del Ararteko, el texto que se plantea a aprobación es conforme con su recomendación.”), ya que tales afirmaciones en absoluto se correspondían con lo expresado y defendido por esta institución.

Por otro lado, una denuncia relativa a la falta de homologación de las titulaciones que expide el Centro de Formación Somorrostro, las cuales se publicitan y ofertan como homologadas a nivel europeo, ha permitido comprobar que este centro no dispone de autorización para impartir enseñanzas homologables a ninguna de las titulaciones del catálogo de títulos universitarios oficial del sistema universitario español (resumen queja 602/2000).

Cabe destacar también que se han repetido incidencias en el proceso de admisión al Master en Técnico de Nivel Superior para Servicios de Prevención de la Empresa. En esta ocasión, la polémica se ha centrado en la necesidad de agotar el cupo de posibles candidatos técnicos medios (5% del total de alumnos) conforme a un sistema objetivo que asegure la admisión según mayor mérito (resumen queja 336/2000).

Finalmente, han sido motivos de queja la convalidación de asignaturas -con la incidencia que en la gestión o tramitación de estas solicitudes puede tener la figura del silencio positivo-, la falta de oferta de cursos de adaptación pedagógica CAP (resumen queja 810 y 951/2000), así como la denegación de becas y otras ayudas.

## 4.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Derechos y deberes

⇒ Promoción de campañas de matriculación en centros educativos. Protección de datos de carácter personal (307/2000)

#### • Reclamación

El padre de una niña próxima a iniciar su escolarización cuestionó ante la institución la utilización de datos de carácter personal, por parte de centros privados concertados, para la promoción de campañas de matriculación. Entre la documentación aportada junto con la queja, figuraba un escrito de un determinado centro educativo en el que se señalaba que: “la Delegación de Educación cursó una petición a los Ayuntamientos de todos los pueblos y ciudades para que facilitasen a los centros educativos de Educación Infantil y Primaria los listados de niños y niñas nacidos en los años 1997 y 1998, con el fin de organizar la campaña de matriculación.”



- Análisis

Planteada la correspondiente petición de información, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación reconoció la práctica denunciada en la queja de requerir a los Ayuntamientos el envío de datos relativos al domicilio de niños de dos y tres años a los directores de centros sostenidos con fondos públicos de educación infantil, primaria y ESO, con el fin de organizar las campañas de matriculación.

Dada la trascendencia de la queja planteada, puesto que en ella se suscitaba una eventual lesión del derecho a la intimidad personal y familiar reconocido en el art. 18.1 de la Constitución, el Ararteko estimó oportuno someter a la consideración de la Administración educativa las reflexiones que siguen:

Ciertamente, el art. 16.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local señala que: *“los datos del Padrón municipal se cederán a otras administraciones públicas que los soliciten, sin consentimiento previo del afectado, solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes.”*

En igual sentido, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal tiene en consideración la comunicación de datos de carácter personal entre administraciones públicas cuando determinadas disposiciones -de creación o regulación de usos de ficheros- así lo determinen (art. 21.1).

Es más, esta ley orgánica establece que la Administración General del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas podrán solicitar al Instituto Nacional de Estadística, sin el consentimiento del interesado, una copia actualizada del fichero formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que consta en los padrones municipales de habitantes y en el censo electoral correspondientes a los territorios donde ejerzan sus competencias, para la creación de ficheros o registros de población.

No obstante, advierte que estos ficheros o registros de población tendrán como finalidad la comunicación de los distintos órganos de cada administración pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico-administrativas derivadas de las competencias respectivas de las administraciones públicas.

A la vista de estas disposiciones que se acaban de citar, es posible afirmar que la Administración educativa cuenta o dispone de la habilitación legal suficiente para requerir los datos del padrón que le sean necesarios para el correcto ejercicio de sus competencias.

Así, a nadie escapa la necesaria colaboración que se precisa para programar la oferta educativa con la que atender la demanda resultante de los datos de población (nº de potenciales alumnos según edades y residencia). De igual modo, somos conscientes de que estos datos pueden llegar a ser determinantes para un efectivo control de la escolarización de los niños y niñas, residentes en la CAPV, en edad escolar obligatoria.

Cosa distinta ocurre, sin embargo, cuando la utilización de datos de carácter personal no es necesaria ni precisa para el adecuado ejercicio de las competencias administrativas que se tengan atribuidas. En efecto, en estos casos la protección de la intimidad personal y familiar debe primar sobre la actividad administrativa, que deberá organizarse con independencia de la utilización de datos personales que -insistimos- no

resultan determinantes para asegurar la eficacia en la gestión de la competencia de que se trate.

Así sucede, a juicio de esta institución, con la promoción de servicios por parte de los centros educativos, es decir, con la promoción de campañas de matriculación, las cuales pueden ser gestionadas perfectamente sin necesidad de acudir a datos de carácter personal, mediante, por ejemplo, de una publicidad genérica e impersonal de los servicios educativos ofertados.

En definitiva, a modo de conclusión de las consideraciones expuestas, el Ararteko entiende que es posible la comunicación de datos de carácter personal entre la Administración educativa y los diferentes Ayuntamientos de la CAPV, sin consentimiento previo de los afectados, siempre que tales datos sean necesarios para el correcto y adecuado ejercicio de las competencias educativas atribuidas. Nunca para aquellas otras actuaciones administrativas –como la de la promoción de campañas de matriculación– que puedan realizarse sin utilizar datos de carácter personal, cuya necesaria protección debe primar, con el fin de asegurar y garantizar el derecho a la intimidad personal y familiar consagrado en el art. 18.1 de la CE.

- Resultado

El Departamento de Educación, Universidades e Investigación mostró su favorable disposición a asumir en sus propios términos la tesis que mantiene la primacía de la garantía del desarrollo a la intimidad personal y familiar, ratificada por el art. 18.1 de la Constitución Española, sobre una actuación administrativa no imprescindible para el ejercicio de sus competencias, como es la promoción de una campaña de matriculación.

Para completar esta actuación, el Ararteko inició también un expediente de oficio con EUDEL, para hacer extensivas estas mismas reflexiones a las administraciones locales (ref. 23/2000/200).

## B) Educación infantil

⇒ *Admisión de alumnos (279/2000)*

- Reclamación

Se recibió una queja de unos padres interesados en escolarizar a su hija en una ikastola de Vitoria/Gasteiz. En su petición interesaban la intervención de esta institución con el fin de ampliar las posibilidades de matrícula en el “modelo D: Mantendu”.

- Análisis

El Ararteko conoce la existencia de proyectos educativos que tratan de singularizar la aplicación de los modelos educativos con criterios pedagógicos y didácticos diferenciados. Tal es el caso de la ikastola que motivó la queja, que trata de atender a los alumnos admitidos en función del nivel de euskaldunización de sus familias.

Sin embargo, ha de repararse que este tipo de oferta o atención educativa únicamente cobra virtualidad como proyecto educativo y curricular del centro, por la autono-

mía pedagógica que se reconoce a los centros que integran la escuela pública vasca. Esto es, una vez cerrados los correspondientes procesos de admisión de alumnos y en la medida en que las posibilidades de organización así lo permitan (doble de aulas...). En ningún caso estos proyectos educativos singulares pueden tener incidencia o trascendencia antes de los procesos de admisión, los cuales, insistimos, se deben ajustar a los modelos educativos legal y oficialmente reconocidos. De otro modo, si proyectos educativos o curriculares como el de esta ikastola se asumiesen como modelo de admisión, se estaría introduciendo un trato discriminatorio entre los alumnos interesados en acceder a un determinado centro público cercano a su domicilio, etc., precisamente según el nivel de euskaldunización de sus familias.

Por ello, ante los indicios aportados por los promotores de la queja con respecto a la posible incidencia de este singular proyecto educativo en el proceso de admisión, la institución valoró la conveniencia de sugerir que Administración educativa fiscalizase, de una manera efectiva, si el proyecto singular que distingue a esta ikastola (distinción, dentro del modelo D, entre la versión “murgildu” y “mantendu”) estaba suponiendo, de hecho, una quiebra del principio de igualdad de oportunidades.

- Resultado

El Departamento de Educación, Universidades e Investigación confirmó la falta de incidencia del proyecto singular que se sigue en este centro educativo en el tratamiento de la solicitud de admisión de la hija de los promotores de la queja. Al mismo tiempo, mostró su compromiso de garantizar que los próximos procesos de admisión de alumnos en la ikastola se desarrollen sin quiebra del principio de igualdad de oportunidades.

⇒ *Admisión de alumnos (378/2000)*

- Reclamación

Unos padres interesados en escolarizar a su hijo en la ikastola Txingudi de Irun en el curso 2000-2001 denunciaron ante esta institución la quiebra del principio de igualdad de oportunidades en la admisión de alumnos, debido a la aplicación parcial del criterio de preferencia que viene dado por la proximidad del domicilio familiar.

- Análisis

En respuesta a la inicial intervención de esta institución, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación informó sobre la evolución de la demanda educativa de modelo D en el municipio de Irun, con especial mención de las necesidades surgidas en determinados cursos académicos -también en el 2000-2001- de establecer una mínima zonificación de algunos centros educativos. En definitiva, reconoció la existencia de un exceso de peticiones de matrícula en determinados centros, al menos en los tres solicitados por los padres promotores de la queja.

Centrado de este modo el problema de fondo origen de la queja, el Ararteko consideró que bastaba con acudir a determinadas previsiones legales en materia educativa para conocer la pauta que se ha de seguir en supuestos como el planteado.

En efecto, el art. 20 de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, tras señalar que una programación adecuada de los puestos escolares gratuitos garantizará tanto la

efectividad del derecho a la educación como la posibilidad de escoger centro docente, matiza que la admisión de los alumnos en los centros públicos, cuando no existan plazas suficientes, se regirá por los siguientes criterios prioritarios: rentas anuales de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el centro. En idéntico sentido se pronuncia el art. 13 de la Ley 1/1993, de Escuela Pública Vasca. Más en detalle, la ordenación reglamentaria existente en materia de admisión de alumnos en la CAPV -Decreto 14/1997, de 4 de febrero- reproduce estos mismos criterios de carácter básico y obligado.

Cabe sostener, por tanto, que la naturaleza prestacional del derecho a la educación hace que la posibilidad de elección de centro docente no pueda hacerse valer con un carácter absoluto. Por ello, cuando ante un exceso de demanda sea necesario arbitrar un orden de prelación entre los solicitantes, lo obligado es hacer uso de los criterios legales señalados, y no es posible plantear la aplicación o utilización parcial de sólo alguno de ellos.

Según los datos que tenía esta institución (declaraciones efectuadas por los promotores de la queja), todo indicaba que la Administración educativa, en el proceso de admisión de alumnos seguido en la ikastola Txingudi, había utilizado como criterios de preferencia tanto la renta de las familias, como la existencia de hermanos matriculados en el centro. En el supuesto de los otros dos centros docentes también solicitados por estos padres (Toki-alai y El Pilar), desconocíamos el detalle del proceso de admisión seguido en ellos, si bien era posible deducir que en ambos se había producido también un exceso de solicitudes, ya que no se habían podido atender todas las peticiones planteadas, entre otras, la formulada por ellos.

Ciñéndonos al caso de la ikastola Txingudi y retomando el estudio de los criterios de admisión aplicados en este centro educativo, parecía que se había optado por aplicar los criterios relativos a la renta familiar y al número de hermanos matriculados en el centro, haciendo que éstos resultasen determinantes en el proceso de admisión, ya que al criterio relativo a la proximidad del domicilio familiar se le había restado toda virtualidad, al fijar como área de influencia del centro (a salvo la excepción dispuesta para el barrio Mendelu de Hondarribia) todo el municipio de Irun.

En efecto, aun cuando en un plano meramente formal podía llegar a sostenerse, como de hecho lo hacía la Delegada Territorial de Educación de Gipuzkoa, que en el proceso de admisión se habían tenido en cuenta criterios de “zonificación”, precisamente para permitir el ingreso de alumnos provenientes de zonas próximas, pero pertenecientes a municipios distintos, lo cierto es que en un plano material se había restado toda virtualidad al criterio relativo a la proximidad del domicilio, al establecer como área de influencia del centro todo el municipio de Irun, cuando en éste confluyen o existen varios centros educativos.

A juicio de esta institución, el determinar las áreas de influencia de los centros, a efectos de aplicar la proximidad del domicilio familiar, sólo cobra sentido si esa área se refiere a ámbitos más reducidos que el del propio municipio, puesto que, de otro modo, no se alcanza a medir la virtualidad que, de hecho, puede y debe tener la circunstancia relativa a la proximidad del domicilio familiar ante un exceso de demanda o de peticiones de matriculación.

Así, al haberse seguido esta aplicación -a nuestro modo de ver- equivocada del área de influencia de los centros, se había producido una clara alteración de los criterios

legales de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, porque, lejos de ser ponderados y valorados en su conjunto, haciendo valer cada aspirante las circunstancias que en su caso fueran meritorias (domicilio, renta familiar, hermanos previamente matriculados, etc.) se primaban o utilizaban sólo algunos de ellos -en el caso que nos ocupa, como alegaban los promotores de la queja: los relativos a la renta familiar y al número de hermanos matriculados en el centro- dejando sin efecto la posible influencia que debe tener, por expreso mandato legal, la proximidad del domicilio familiar.

- Resultado

El Ararteko recomendó que se adoptaran las medidas oportunas que permitieran revisar el proceso de admisión de alumnos seguido en la ikastola Txingudi de Irun, para que se garantizase la aplicación plena y efectiva de los criterios legales de admisión de alumnos, entre ellos, el de la proximidad del domicilio familiar.

Finalmente, aunque no nos consta que esta recomendación fuese atendida, la interposición de un recurso contencioso-administrativo por parte de los interesados promotores de la queja obligó a la institución a suspender su intervención.

### C) Enseñanza universitaria

⇒ *ETS de Ingenieros Industriales y de Telecomunicación de Bilbao. Constitución de tribunales de examen de 1ª a 4ª convocatoria (194/1999)*

- Reclamación

Se denunció ante esta institución la práctica o procedimiento de evaluación que se sigue en la ETS de Ingenieros Industriales y de Telecomunicación de Bilbao con la constitución de tribunales de examen de 1ª a 4ª convocatoria, al estimar que vulnera lo preceptuado en el Reglamento de Planificación Docente y Evaluación del Alumnado.

- Análisis

Ciertamente, tal y como defienden los responsables de la UPV/EHU, los profesores sólo pueden ejercitar la función de examinar que les encomienda el art. 104 a) de los Estatutos en el ámbito de la normativa interna de que se dote la Universidad mediante los centros, en la facultad de autoorganización que les incumbe para realizar la función examinadora.

Es necesario advertir, sin embargo, que esta conclusión no da respuesta al verdadero o auténtico motivo de la queja planteada. En efecto, más allá de esta genérica definición del marco en el que cabe situar el derecho-deber de evaluar que se reconoce al profesorado en el art. 104 a) de los Estatutos, lo que el caso suscitado exige es determinar la procedencia o no de la actual normativa interna de la ETS de Ingenieros Industriales y de Telecomunicación de Bilbao en los aspectos relativos a la evaluación de sus alumnos.

A este respecto, la Universidad no alberga dudas y entiende que “es ajustado a derecho que la E.T.S.I.I. de Bilbao haya determinado en su Reglamento la forma en que en dicho centro va a realizarse tal verificación de conocimientos y es igual

*de ajustado a derecho, por no haber norma alguna que los prohíba, entrando en el ámbito de su facultad de autoorganización, que, asimismo, haya decidido que en dicho centro la evaluación vaya a efectuarse, de forma colegiada, a través de los tribunales.*” En otras palabras, siguiendo el parecer expresado por la Universidad, una genérica invocación de la facultad de autoorganización de la ETS de Ingenieros Industriales y de Telecomunicación permite asumir la forma colegiada de evaluación, debido a la ausencia de normativa alguna en sentido contrario.

Es cierto que la atribución de una potestad discrecional, como lo es la facultad de autoorganización, conlleva el reconocimiento de un ámbito de libre apreciación y decisión en el que es posible tomar en consideración criterios extrajurídicos de oportunidad. No obstante, el uso y ejercicio de toda facultad discrecional implica o supone, al mismo tiempo, la necesidad de ponderar y valorar con especial cuidado los antecedentes normativos que pueden condicionar el ejercicio de dicha facultad.

Así, en lo que al caso que nos ocupa respecta, es obligado citar el Reglamento de Planificación Docente y Evaluación del Alumnado, que dispone las normas básicas de planificación, evaluación y régimen de revisión de calificaciones, con el fin de establecer para todos los estudiantes de la universidad un mínimo común que garantice su efectiva posición de igualdad ante los centros y departamentos.

En lo que ahora interesa, este Reglamento de Planificación Docente y Evaluación atribuye la responsabilidad de las calificaciones a los profesores responsables de las asignaturas. Asimismo, reconoce la posibilidad de una primera revisión ante el propio profesor responsable de la asignatura que, de no resultar satisfactoria, da paso a posteriores reclamaciones ante órganos colegiados superiores. Una vez agotadas estas reclamaciones, se puede, finalmente, plantear el correspondiente recurso administrativo ante el rector. Por último, únicamente contempla la constitución de tribunales para la valoración de exámenes de 5ª y 6ª convocatoria.

En cambio, de acuerdo con la documentación obrante en poder de esta institución, el reglamento interno de la ETS de Ingenieros Industriales y Telecomunicación atribuye a un tribunal integrado por catedráticos y profesores de departamento la evaluación del rendimiento académico de los alumnos, incluso cuando se trata de exámenes de 1ª a 4ª convocatoria.

Es cierto que los Estatutos de la Universidad (art. 32) reconocen a los centros docentes la facultad de elaborar un reglamento interno propio conforme al que regirse, entre otros, en aspectos relativos a la evaluación del rendimiento académico de los alumnos (art. 132 i. y j.). No obstante, como ya se ha advertido, esta facultad de autoorganización no puede entenderse de manera aislada, sino que es preciso conjugarla con las normas básicas de planificación, evaluación y revisión de calificaciones aprobadas por la Junta de Gobierno de la UPV/EHU.

A juicio de esta institución, la consideración conjunta y ponderada de todos estos antecedentes normativos hace que no pueda mantenerse una posición como la defendida por esa universidad. En efecto, a nuestro modo de ver, no es posible considerar la existencia de una facultad de autoorganización exenta de limitaciones, tal y como se recoge en su contestación cuando se señala que no hay ninguna norma que prohíba la elección de una forma colegiada de evaluación. Al contrario, toda reglamentación interna que se proponga, no sólo la ETS de Ingenieros Industriales y Telecomunicación, sino cualquier otro centro docente, debe observar las normas mínimas de carácter

básico aprobadas por la Junta de Gobierno de la UPV/EHU con respecto a la planificación docente, evaluación y revisión de calificaciones, ya que éstas han sido elaboradas y aprobadas precisamente con el objetivo de establecer un mínimo común para todos los estudiantes. Esta última finalidad no puede ser burlada u obviada con la genérica invocación de la facultad de autoorganización (máxime cuando estas mismas normas de carácter básico han dispuesto la derogación de todos los apartados de los reglamentos universitarios que se opongan a su contenido).

En consecuencia, a juicio del Ararteko, la decisión que en su momento tomó la Junta de Gobierno de la UPV/EHU -establecer un marco mínimo de evaluación y revisión de calificaciones que asegure para todos los estudiantes una efectiva posición de igualdad ante los centros y departamentos- hace que la facultad de autoorganización de los centros docentes, en los aspectos relativos a la evaluación y revisión de calificaciones, haya quedado condicionada en su ejercicio por las normas mínimas que aprobó la Junta de Gobierno de la UPV/EHU en el Reglamento de Planificación Docente, Evaluación del Alumnado.

- Resultado

Esta institución formuló la recomendación nº 85/1999: *“Que adopte las medidas oportunas que permitan adecuar el procedimiento de evaluación que se sigue en la ETS de Ingenieros Industriales y de Telecomunicación de Bilbao en los exámenes de 1ª a 4ª convocatoria a las previsiones del vigente Reglamento de Planificación Docente, Evaluación del Alumnado, aprobado por la Junta de Gobierno en sesión de 20 de julio e 1993 y modificado posteriormente en la sesión de 13 de marzo de 1997.”*

La UPV/EHU no aceptó esta recomendación. Sin embargo, en un reciente pronunciamiento (sentencia nº 622/2000, de 24 de noviembre), el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco participa plenamente del parecer anteriormente expresado por esta institución.

⇒ *Master Universitario en Técnico de Nivel Superior para Servicios de Prevención de la Empresa. Acceso de titulados medios (336/2000)*

- Reclamación

Un titulado medio, interesado en el acceso al Master Universitario en Técnico de Nivel Superior para Servicios de Prevención de la Empresa, organizado por el Departamento de Medicina Preventiva y Salud Pública, solicitó la intervención de esta institución ante la negativa de la UPV/EHU a admitir su solicitud de matrícula en dicho master.

- Análisis

En noviembre de 1998, esta institución formuló una recomendación (96/98) instando que se garantizase el acceso excepcional al segundo de los cursos de los que constaba el Master Universitario en Gestión de la Seguridad y Prevención de Riesgos, organizado por el Departamento de Ingeniería Química y del Medio Ambiente de la Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Industrial e Ingeniería Técnica en Topogra-

fía de Vitoria/Gasteiz, a todos aquellos interesados a los que, tras cursar el primero de los cursos, se les hubiera denegado la matrícula por acreditar una titulación universitaria de primer ciclo (diplomado, ingeniero técnico y/o arquitecto técnico) y no disponer, en consecuencia, de una titulación universitaria superior.

Ya entonces, con ocasión de la tramitación de aquel expediente de queja, la Comisión de Doctorado alegó que la ordenación de títulos de postgrado, al reconocer el acceso a estos estudios a titulados de primer ciclo, había querido expresar la posibilidad de un acceso excepcional que se situaría en torno a un 5% del total de alumnos que cursen cada master. En este sentido: normativa de la Junta de Gobierno sobre estudios de postgrado conducentes a títulos propios de 07-03-96. No obstante, el Ararteko rebatió tal alegación, dado que el origen o antecedente que daba fundamento a la queja era precisamente que los alumnos que la promovieron habían sido admitidos al master de postgrado sin ningún tipo de condicionantes.

En el caso de la presente queja, fue preciso considerar que la propia Comisión de Doctorado había dictado unas normas de procedimiento para el curso académico 1999-2000 en las que, completando la normativa de la Junta de Gobierno de 07-03-96, se establecía de modo expreso que para el acceso al título de master universitario se admitiría de forma excepcional y como máximo un 5% de titulados de primer ciclo en aquellas titulaciones expresamente señaladas en la propuesta de impartición del título.

Asimismo, en estas normas complementarias se establecía la admisión de matrículas con carácter provisional, para comprobar los requisitos planteados y su posterior anulación de oficio, con la consiguiente devolución de tasas, en los casos de solicitantes en los que finalmente se comprobase que no reunían dichos requisitos.

Por ello, resultó obligado concluir que la actuación de los diferentes responsables universitarios que habían conocido las sucesivas demandas de revisión del interesado promotor de la queja habían ajustado su decisión a las normas de procedimiento previamente aprobadas por la Comisión de Doctorado, y que no era posible apreciar causa de irregularidad o arbitrariedad en su actuación en lo que respecta a limitar el número de solicitudes de titulados medios hasta un 5%.

Ahora bien, dado que por los datos de matrícula hubiera sido posible la admisión de un candidato titulado medio cuya selección debiera haberse efectuado conforme a los criterios de selección aprobados o fijados en la propuesta de impartición (en este caso: curriculum vitae, expediente académico y descripción del puesto desempeñado), también resultó forzoso reconocer que la ausencia de propuestas de posibles candidatos por parte de los responsables del master -a pesar de los reiterados requerimientos- suponía una negativa de admisión claramente infundada y arbitraria para aquel candidato que, siguiendo los criterios de selección aprobados, reuniera mayores méritos para ser admitido en el master.

#### • Resultado

El Ararteko formuló la recomendación nº 23/2000 instando que se revisara la decisión tomada con respecto a no admitir ninguna de las solicitudes de titulados medios presentadas para el Master Universitario en Técnico de Nivel Superior para Servicios de Prevención de la Empresa, y que, aplicados los criterios de selección dispuestos en la propuesta de impartición, se seleccionara y admitiera al candidato titulado medio que reuniese mayores méritos.



La UPV/EHU alegó lo avanzado del curso académico para justificar que no aceptaba la recomendación emitida, si bien se comprometió a aplicar el contenido de ésta en futuros cursos académicos.

⇒ UPV/EHU: falta de oferta de cursos de adaptación pedagógica (810 y 951/2000)

• Reclamación

Dos licenciados universitarios interesados en realizar cursos de adaptación pedagógica (CAP) dirigieron a esta institución sendas quejas en las que denunciaban la oferta limitada de estos cursos. Concretamente, en las quejas recibidas se denunciaba que no había una oferta de estos cursos en castellano.

• Análisis

Planteada la pertinente petición de información, la Secretaria General de la UPV/EHU comunicó a esta institución que la decisión de no ofertar dicho curso en castellano la tomó la Dirección del Instituto de Ciencias de la Educación (ICE) tras su estudio conjunto con el Vicerrectorado de Innovación e Infraestructura Docente, atendiendo a las consideraciones que estimamos de interés reproducir seguidamente:

*“Primera.- Para el curso académico 2000-2001 se espera la reestructuración de la formación específica para Profesores de Enseñanza Secundaria, motivo por el cual se ha considerado oportuno ofertar el CAP únicamente a determinadas titulaciones.*

*Segunda.- A la vista de la bilingüización del sistema educativo vasco y de la dificultad de hallar Centros de Enseñanza Secundaria que acepten alumnos en prácticas que desconozcan el euskara, así como de que el peso específico de las prácticas en dichos centros supone el 45% de la formación del CAP, se consideró adecuado reducir la oferta a candidatos bilingües (euskara/castellano) e impartir el Curso básicamente en euskara.*

*Tercera.- En cualquier caso, la Universidad no está obligada a ofertar ni anualmente ni para todas las especialidades un Curso de CAP, dado que dicha oferta se decide teniendo en cuenta las circunstancias concretas que aconsejen su oferta. Así, y por ejemplo, en el curso 1998/1999, la UPV/EHU no ofertó dicho Curso para ninguna titulación.*

*Cuarta.- El CAP, en el curso 2000-2001, se ha ofertado para distintas especialidades de la forma que a continuación se indica, y que como resulta plenamente apreciable, no lo ha sido para alumnos de ciertas titulaciones. Así,*

- *Campus de Gipuzkoa: Ciencias humanas y Ciencias, ambas en euskara.*
- *Campus de Bizkaia: Ciencias en castellano y Ciencias de la Naturaleza en euskara.*
- *Campus de Araba: Ciencias Sociales en euskara y Lenguas Extranjeras en castellano.*
- *Intercampus: Tecnología en castellano.”*

De lo expuesto en este informe, conviene destacar el dato relativo a que la universidad no cuenta con la obligación de ofertar anualmente y para todas las especialidades un curso de adaptación pedagógica.

Partiendo de esta consideración, es decir, de la disponibilidad existente con respecto a esta oferta educativa, lo que sí es exigible a la universidad es que la decisión que tome al respecto esté suficientemente motivada, para alejar cualquier tacha de una eventual arbitrariedad en su actuación. Esta exigencia, a la vista de la información facilitada, había sido cubierta por la UPV/EHU.

- Resultado

Tras esta intervención, el Ararteko no apreció motivos que justificaran nuevas actuaciones.

#### D) Otros aspectos

⇒ *Atención de necesidades educativas especiales (381/2000)*

- Reclamación

Un niño de 8 años padecía diabetes y necesitaba recibir en su centro escolar las atenciones consustanciales a su enfermedad (valoración de la glucemia y administración de insulina). La queja de los padres tenía que ver con los problemas con los que se encontraba su hijo hasta que pudiera asumir su autocuidado.

- Análisis

El caso que motivó esta queja no estaba entre las situaciones que, por ser habituales, están previstas dentro de las funciones o cometidos asumidos por ambas administraciones (educativa o sanitaria). Pero si se buscaba dar una respuesta basándose únicamente en ese diseño de funciones específicamente educativas, o específicamente sanitarias, este niño no podría ser escolarizado con normalidad.

La asistencia que demandaba este niño hasta que fuese capaz de asumir su autocuidado no era una atención específica de enfermería, pues no se trataba de funciones que específicamente deba realizar un profesional de enfermería. No se trataba, por tanto, de que al ayudar a este niño, el Departamento de Educación debía contar con los servicios de personal sanitario. El asunto podía abordarse en el marco de una colaboración de las estructuras educativas y las sanitarias.

Una vez que las necesidades sanitarias de este niño estaban siendo cubiertas adecuadamente: diagnóstico de la enfermedad, estabilización de su fase aguda, tratamiento de mantenimiento de insulina y dieta adecuada, y seguimiento periódico en consultas de pediatra-endocrino, su atención podía ser completada en el marco de la formación que Osakidetza ofrecía en el manejo de glucómetros y de la insulina, formación que se dirige a los propios niños y padres, pero que también podía hacerse extensible a quien estuviese con el niño durante su escolarización.

La atención del niño fuera de las fechas de escolarización no requería ninguna medida especial por parte de Osakidetza, y cuando acudía al centro dicho organismo sanitario no interrumpía ni suspendía ninguna medida o atención por tal motivo. La singularidad del supuesto arranca, pues, precisamente de su escolarización, donde el niño no podía ser ayudado como lo era en su período vacacional o fuera de su horario escolar.

Por estas razones, la búsqueda de una respuesta a este problema, (provisional, hasta que el niño fuese capaz para su autocuidado), debía promoverla el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, en tanto que se trataba de garantizar su normal escolarización.

- Resultado

Finalmente el Departamento asumió la responsabilidad de atender las necesidades del alumno, mediante una ayuda de un auxiliar de educación especial -aun no tratándose de un supuesto típico de necesidad educativa especial-, y también del profesorado del centro.

⇒ *Homologación titulaciones. Centro de formación Somorrostro (602/2000)*

- Reclamación

Se cuestionó ante la institución la falta de homologación de las titulaciones que expide el centro de formación Somorrostro, centro asociado al parecer del Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), cuando en la publicidad de sus servicios educativos se decía que en el centro “se pueden obtener 2 niveles de formación y titulación homologadas a nivel Europeo”.

- Análisis

En la información facilitada por el Viceconsejero de Universidades e Investigación en respuesta a la intervención de esta institución se indicó que, por el momento, el centro de formación Somorrostro no había iniciado ninguna tramitación con el fin de obtener la autorización para impartir enseñanzas de nivel universitario conforme a sistemas educativos vigentes en otros países, y que, por tanto, como consecuencia inmediata, era inviable la homologación de sus enseñanzas con ninguna de las titulaciones del Catálogo de Títulos Universitarios Oficiales del sistema universitario español.

Se señaló también que este centro de formación no había recibido ninguna subvención con relación a la impartición de dichas enseñanzas a cargo del presupuesto del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco. Al contrario, las actuaciones de la Viceconsejería de Universidades habían estado orientadas precisamente a tratar de regularizar y adecuar la situación de este centro de formación, propiciando su autorización definitiva.

- Resultado

Tras estas aclaraciones, la institución consideró que no había motivos que justificaran nuevas actuaciones, salvo la exigencia de eventuales responsabilidades, iniciativa ésta de la que desistió la persona promotora de la queja.

## 5. FUNCIÓN PÚBLICA

### 5.1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del año 2000, esta institución ha registrado un total de 121 quejas relativas al área de función pública, lo que representa un 12,97% del total de quejas tramitadas.

En comparación con los datos del pasado ejercicio de 1999, se ha producido un incremento absoluto de 42 quejas, si bien doce de ellas se corresponden con un expediente colectivo relativo al proceso de redistribución de personal docente de la red pública no universitaria:

- Administración General de la Comunidad Autónoma .....	103
- Administración foral .....	6
- Administración local .....	15

Desde un punto de vista material o de contenido de las quejas tramitadas, los asuntos en los que se ha requerido la intervención de la institución son entre ellos:

- Función pública general .....	43
- Función pública docente .....	35
- Función pública sanitaria .....	27
- Funcionamiento de la Admón. y Procedimiento Admvo. ....	8
- Derechos y libertades .....	3
- Otros aspectos .....	5

Respecto a su contenido, a continuación se incluye un breve comentario de aquellos asuntos que estimamos de mayor interés.

#### **Función pública docente**

Como ya hemos indicado, el proceso de redistribución de personal docente de la red pública no universitaria de los institutos de enseñanza secundaria y de los institutos específicos de formación profesional, que se ha llevado a cabo durante los primeros meses de este año 2000, ha sido motivo de un número significativo de quejas, que han sido interpuestas a título individual por docentes afectados.

Este proceso ha supuesto, en cierto modo, en lo que a la ordenación del personal docente se refiere, la culminación de la reforma operada tras la entrada en vigor de la LOGSE. En este sentido, su finalidad ha sido procurar la adecuación de las plantillas a las nuevas especialidades surgidas con la reforma, así como a la progresiva demanda de modelos bilingües.

Como se puede comprobar en el resumen que se incorpora al presente informe (resumen queja 174/2000), esta institución, tras el estudio realizado, no ha apreciado una eventual quiebra o lesión de derechos que justificara su intervención.

El sector docente ha acaparado también la iniciativa de nuevas demandas, orientadas a una mayor y mejor conciliación de las responsabilidades profesionales y familiares.

Así, por un lado, es necesario destacar la solicitud de excedencia por cuidado de hijos que formuló una docente interina no estable (resumen queja 557/2000). Dado el

respaldo constitucional de esta pretensión, esta institución planteó la correspondiente recomendación que, en estos momentos, todavía, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación se resiste a aceptar. No obstante, el resto de administraciones públicas de la CAPV ante las que se han tramitado expedientes de oficio por esta misma causa han mostrado su favorable disposición a hacer extensiva la posibilidad de excedencia para el cuidado de familiares también a los funcionarios interinos.

Por otro lado, tras la reforma que supuso la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, también se han registrado peticiones para equiparar la duración de los permisos parentales en casos de acogimiento y adopción, teniendo en cuenta las mejoras generalmente previstas en los acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo para los supuestos de maternidad biológica (resumen queja 921/2000).

En este apartado docente, queremos destacar también la tramitación de sendas quejas relativas a la gestión del concurso de traslados. A nuestro modo de ver, estas quejas son una muestra de cómo, en ocasiones, el carácter mecanizado y masivo de estos procesos de movilidad es utilizado como argumento equivocado para eludir la aplicación de normas básicas y elementales de cualquier procedimiento administrativo (resumen queja 817/2000).

Por último, no queremos dejar de mencionar un motivo de queja que se sucede periódicamente. Se trata de eventuales errores de adjudicación, etc. en el proceso de colocación de comienzo de curso. En todos estos casos la polémica se centra finalmente en concretar el modo de lograr la completa reposición de los intereses de los afectados por tales errores.

### **Función pública sanitaria**

En el mes de febrero, la mesa sectorial de sanidad alcanzó un acuerdo relativo al sistema de movilidad del ente público Osakidetza/SVS. En este acuerdo se establece que la movilidad voluntaria se ha de articular mediante los correspondientes procedimientos de concurso de traslados, si bien, para procurar la progresiva implantación de este sistema, se acuerda fijar una serie de etapas para realizar los dos primeros concursos, a los que seguirá un proceso selectivo de oferta de empleo público.

Este acuerdo ha dado lugar a la presentación de quejas por parte, sobre todo, de facultativos médicos, que discutían el porcentaje de vacantes a incorporar a estos procedimientos de concurso de traslados. No obstante, la interposición de demandas por esta misma causa en vía jurisdiccional ha obligado a esta institución a acordar la suspensión de sus actuaciones.

Otro de los aspectos que dentro del sector sanitario, año tras año, agrupan un número significativo de quejas es el relativo a las listas de contratación temporal.

En este ejercicio, los motivos de contestación se han referido fundamentalmente a los criterios de ordenación aprobados con ocasión del acuerdo de apertura de listas que se alcanzó el pasado mes de junio para aquellas categorías no incluidas en la OPE de 1997 (en el momento de cerrar la elaboración del presente informe, estos expedientes están aún en fase de tramitación).

Asimismo, se han analizado asuntos en los que se dejaban entrever los riesgos de una utilización incorrecta de la posibilidad de establecer un perfil específico para el

acceso a determinadas vacantes, tal y como previene el art. 5 del vigente Acuerdo que regula el sistema de listas de contratación temporal. En efecto, un uso abusivo de esta facultad de establecer un perfil añadido, sobre todo en determinadas categorías de facultativos médicos, puede llevar en la práctica a negar la posibilidad de emprender una carrera profesional a los candidatos que no se signifiquen por un perfil adecuado a las necesidades existentes en un momento dado en un concreto centro sanitario.

Por último, se han presentado quejas sobre el modo en que Osakidetza/SVS reconoce el pago de complementos específicos de exclusividad a determinadas categorías profesionales, ya que, más allá de la cobertura formal de la que dispone la Administración sanitaria (Instrucción 1/00, de la Directora de Recursos Humanos), se han detectado situaciones diferenciadas entre el personal, que, en nuestra opinión, es necesario reconducir.

### **Función pública general**

Sin duda, uno de los asuntos de mayor calado del año 2000 ha sido el correspondiente a la oferta pública de empleo (OPE) anunciada por la Administración General de la CAPV.

El Ararteko es y ha sido consciente de que las demandas planteadas por el colectivo de funcionarios interinos y contratados temporales se deben a una práctica administrativa irregular de falta de convocatoria de ofertas públicas de empleo, la cual ha impedido a este importante colectivo normalizar su relación de servicios. Sin embargo, el más absoluto respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, ha obligado a esta institución a velar, de un modo muy especial, por las expectativas de ingreso de todos aquellos ciudadanos igualmente interesados en el acceso a los empleos públicos.

La consideración conjunta y ponderada de estos intereses –ciertamente encontrados- ha llevado a esta institución a establecer una serie de conclusiones que se detallan de forma pormenorizada en el resumen que se incluye a continuación (resumen queja 123/2000).

Este mismo deber de velar por los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad ha hecho que esta institución haya llevado a cabo una intervención ante el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Como resultado de esta intervención, el Ararteko ha instado la paralización de unas pruebas selectivas en las que la experiencia previa estaba configurada como requisito de acceso a todas y cada una de las plazas convocadas (resumen queja 872/2000).

Igualmente, es digna de mención, por su singularidad, una actuación ante el Ayuntamiento de Irun. En ella se ha solicitado la revisión de un proceso selectivo en el que el tribunal calificador había acordado repetir unas pruebas psicotécnicas, favoreciendo con ello, de manera irregular e inmotivada, las expectativas de ingreso de una concreta aspirante (resumen queja 753/2000).

Por último, un proceso selectivo convocado por el Instituto Foral de Acción Social (IFAS) de Bizkaia ha dado lugar a una actuación disciplinaria que finalmente ha sido sometida a la consideración del Ararteko. La candidata seleccionada, que al mismo tiempo era funcionaria interina al servicio del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, hizo uso de una reducción de jornada que le permitió completar el periodo de prácticas sin

ningún tipo de incidente. Más adelante, al formular una petición de excedencia, el IFAS ordenó la apertura de un expediente disciplinario por razones de incompatibilidad, que finalizó con un acuerdo de la Junta de Gobierno ordenando su despido.

La consideración de elementos claves y obligados en cualquier actuación disciplinaria -como son, entre otros, la intencionalidad, la perturbación del servicio y los daños producidos a la Administración o a los administrados- llevaron a esta institución a recomendar la revisión de la sanción impuesta. Aun cuando el IFAS no aceptó nuestra sugerencia, finalmente los tribunales ordinarios han estimado la demanda planteada por esta misma causa en vía jurisdiccional.

En materia de licencias y permisos, una funcionaria municipal al servicio del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que está realizando el curso de adaptación de estudios de documentación ha requerido la intervención del Ararteko, debido a una resolución del Concejal Delegado del Área de Función Pública en la que se denegaba la solicitud de licencia para realizar las pruebas finales de dicho curso de adaptación.

Para el correcto enfoque de asuntos como el planteado, se deben tener en consideración las previsiones que en materia de licencias se recogen en la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca (LFPV, en adelante), habida cuenta de su carácter de mínimos con respecto a las condiciones particulares que en los ámbitos respectivos se pueden pactar entre las diferentes administraciones y los representantes de los empleados públicos, las cuales, en todo caso, deben quedar configuradas como condiciones más beneficiosas.

Por ello, a nuestro juicio, pese a la actitud reticente del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, no cabe otra solución que la de entender que, en todo caso, la licencia necesaria para concurrir a exámenes finales en centros oficiales durante los días de su celebración procede con independencia de que se trate o no de estudios relacionados con las funciones del puesto desempeñado. El hecho de que su concesión esté prevista en el art. 70 de la LFPV hace que sea una licencia de mínimos que no puede ser desconocida o alterada en los respectivos ámbitos de negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

Son también dignas de reseña sendas quejas relativas a condiciones de jubilación que han formulado funcionarias transferidas de la Administración del Estado y que posteriormente han promocionado a cuerpos propios de la Administración General de la CAPV. En sus quejas, estas personas han denunciado la falta de consideración de las cotizaciones hechas a clases pasivas conforme a su nuevo cuerpo.

Las actuaciones practicadas con ocasión de estas quejas nos han permitido constatar la realidad del problema denunciado. Asimismo, nos han permitido conocer que la solución final propuesta por el INSS para la regularización de estos funcionarios que se consideran indebidamente encuadrados en el régimen especial de funcionarios civiles del Estado es la de proceder a su próxima baja en el régimen de clases pasivas e inmediata alta en el régimen general de seguridad social, con el consiguiente cómputo recíproco de cotizaciones.

No queremos cerrar este apartado introductorio sin hacer referencia a una petición del Ayuntamiento de Llodio en la que este consistorio ha interesado la emisión de un informe jurídico sobre la situación de “provisionalidad” o de “adscripción definitiva” de los ocupantes de los puestos que conforman la relación de puestos de trabajo de este Ayuntamiento.

Lo comprometido de esta solicitud ha obligado al Ararteko a matizar lo siguiente: cabe pensar que si se trata de evitar vulneraciones de los derechos de los ciudadanos o de la legalidad, la mejor manera de hacerlo es prevenir los posibles incumplimientos antes de que se produzca el acto administrativo susceptible de afectar a los derechos de los ciudadanos; sin embargo, resulta evidente que cada institución debe actuar sólo en los supuestos establecidos legalmente y, por lo tanto, no debe hacerlo en aquellas cuestiones para las que no es competente.

El ordenamiento jurídico prevé que la intervención de control del Ararteko, como también sucede con los propios tribunales de justicia, se realice a *posteriori* respecto a actuaciones administrativas concretas y, por ello, no contempla la posibilidad de informes previos, de carácter preventivo. Para ello están los propios servicios jurídicos de las administraciones y los órganos consultivos, a los que se les atribuye tan importante labor.

Resulta obvio que la independencia e imparcialidad del Ararteko en el ejercicio de la función legalmente atribuida podría verse comprometida, ya que, por un elemental principio de coherencia con los propios actos, una vez que ha manifestado su opinión sobre una cuestión concreta, esto impediría una intervención posterior con la libertad necesaria.

## 5.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) **Derechos y libertades**

⇒ *Reordenación de personal en residencia de tercera edad (42/2000)*

- **Reclamación**

Un grupo de empleados de una residencia de tercera edad dependiente del Instituto Foral de Bienestar Social de Álava denunció un proyecto de reordenación del personal orientado a asegurar que en cada módulo participase tanto personal auxiliar femenino como masculino, para que quedasen cubiertas eventuales exigencias de los usuarios de ser atendidos por personal de su mismo sexo en aquellas necesidades que pudieran afectar a su intimidad.

- **Análisis**

La potestad autoorganizativa de las administraciones públicas atribuye a éstas la facultad de organizar los servicios en la forma que estimen más conveniente para su mayor eficacia, a la que le compele el art. 103.1 de la CE, sin trabas derivadas del mantenimiento de formas de organización que hayan podido mostrarse menos adecuadas para la satisfacción de este mandato. En este sentido, entre otras, STS de 17-2-1997 (RJ 1997\1504).

Como límite a su ejercicio, por supuesto, cabe oponer los eventuales derechos que puedan tener adquiridos los empleados públicos a su servicio. No obstante, entre estos derechos no figura un derecho al mantenimiento inalterable de las formas de



organización de las unidades administrativas en el modo en que quedaron configuradas en su momento.

Por otro lado, la potestad de autoorganización de las administraciones públicas, a la que caracteriza la discrecionalidad que domina su ejercicio, no está exenta de control, ya que el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la CE) obliga a valorar la racionalidad de las medidas que se adopten en ejercicio de esta facultad. Precisamente, este era el debate que se suscitaba en la queja.

Según las pautas o principios de actuación que pretenden generalizarse en los servicios residenciales dirigidos a las personas mayores, los derechos que las asisten sólo pueden verse limitados cuando afecten al ejercicio de los derechos de otras personas mayores, e incidan negativamente en la convivencia interna o posibilidades de organización de la residencia.

Entre los derechos que deben reconocerse a los residentes figura el derecho de las personas ancianas a que se respete su intimidad, en función de las condiciones estructurales de los servicios sociales residenciales.

Ello hacía que la propuesta de movilidad planteada por la dirección de la residencia no pudiera ser tachada de arbitraria, puesto que su finalidad era intentar asegurar que en cada módulo participase tanto personal auxiliar femenino como masculino, de tal modo que quedasen cubiertas eventuales exigencias de atención de los usuarios.

Al mismo tiempo, el hecho de que hasta aquel momento no se hubieran producido inconvenientes o incidentes en la atención de los residentes, aunque podía justificar diferencias de opinión como las que habían llevado a plantear la queja, no tenía la entidad necesaria como para restar virtualidad a la proporcionalidad y racionalidad de la medida propuesta.

Por último, los cambios de personal proyectados respondían a la finalidad de preservar la intimidad de las personas residentes necesitadas de ayuda para cuidados básicos como el de la higiene personal (esta circunstancia explica, lógicamente, la incidencia del sexo de las personas residentes, así como del de las personas responsables de su atención y cuidado). Sin embargo, esos cambios no constituían una discriminación por razón de sexo (ni siquiera como discriminación indirecta), puesto que la medida organizativa afectaba por igual a mujeres y hombres.

- Resultado

Como conclusión de los motivos expuestos, el Ararteko no apreció motivos que pudieran justificar su intervención.

## B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *Sobre el derecho de los ciudadanos, en sus relaciones con las administraciones públicas, a identificar a las autoridades y al personal de aquéllas (468/2000)*

- Reclamación

Una persona se quejaba de la falta de contestación a un escrito que dirigió al Ayuntamiento de Getxo por estar en desacuerdo con el cobro de la tasa de retirada y estancia de vehículos.

Al mismo tiempo, formaba parte de la queja un aspecto que destacaba en particular: en las dependencias donde estaba depositado el vehículo la persona encargada del cobro de la tasa se negó a identificarse cuando el reclamante así lo solicitó.

- Análisis

Nos dirigimos al Ayuntamiento para recordarle la necesidad, si aún no lo había hecho, de dictar resolución expresa y de notificarla, tal y como establece el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Con relación al segundo de los extremos, indicamos que, desde la perspectiva de una labor divulgadora de los derechos de los ciudadanos, nos parecía oportuno traer a escena el contenido del art. 35 b) de la mencionada ley, que establece que los ciudadanos, en sus relaciones con las administraciones públicas, tienen el derecho a identificar a las autoridades y al personal bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

Estudiada la documentación que remitió el Ayuntamiento, dedujimos que el recurso del promotor de la queja se resolvió de modo expreso y que se intentó la notificación, sin efecto, en dos ocasiones.

Asimismo, en una actuación llevada a cabo a partir de nuestra intervención, nos aportaron una copia de la notificación realizada en el domicilio prefijado para ello por el interesado.

En función de estos datos, entendimos que el motivo fundamental de la queja -derecho a que su escrito fuera respondido de forma expresa y que el contenido de la decisión municipal le fuera notificado- se había resuelto satisfactoriamente y que de esa manera quedaba subsanada la irregularidad administrativa detectada.

Sin embargo, no se llegaba a la misma conclusión con respecto a la otra cuestión, y más en particular con la interpretación municipal del artículo 35 b) citado.

El Ayuntamiento lo estimaba cumplimentado en la medida en que el ciudadano conocía o podía conocer sin mayores dificultades las identidades del concejal competente -por razón de la materia- y del alcalde, aquél como instructor del expediente y éste como órgano resolutorio. Asimismo, rechazaba la aplicabilidad de la Resolución de 3 de febrero de 1993, de la Secretaría del Estado para la Administración Pública, por la que se define el sistema de identificación común del personal al servicio de la Administración General del Estado, disposición alegada por el reclamante en su escrito ante la Administración.

Estos criterios ocasionaron que remitiéramos una nueva comunicación en la que nos extendíamos en lo argumentado. De ella entresacamos lo siguiente:

*“...No podemos sino mostrarnos disconformes con el criterio que adopta ese Ayuntamiento a partir de una interpretación del mencionado precepto, que en nuestra opinión es equivocada. Según esta interpretación, el interesado concreto en el procedimiento que ha originado esta queja solo tendría derecho a identificar al concejal del ramo, en cuanto instructor, y al alcalde, en cuanto encargado de la resolución. Esta conclusión es de suponer que se hará extensible a otro tipo de expedientes.*

*Precisemos que lo que plantea el reclamante es la falta de identificación del personal a quien se encomienda el cobro de la tasa que hay que pagar para*

*poder recuperar el vehículo que se ha retirado. ¿No estamos ante un procedimiento que, cuando menos, comporta custodia del vehículo, identificación de quien se persona en su búsqueda, contraste con quien figura como titular del mismo, cálculo de la tasa en función de los días de estancia, cobro de ésta, puesta a disposición del vehículo, tenencia del montante económico recibido...? Era este aspecto sobre el que pretendíamos llamar la atención en la comunicación anterior, sin que se aludiera a la Resolución de 3 de febrero de 1993, de la Secretaría del Estado para la Administración Pública, por la que se define el sistema de identificación común del personal al servicio de la Administración General del Estado. Esta institución omitió mencionarla en su escrito, precisamente, porque la Administración local no está incluida en su ámbito de aplicación.*

*Esta circunstancia no puede llevar aparejada la consecuencia de que el art. 35 b) no sea directamente aplicable en el ámbito de una administración diferente de la del Estado, mientras no se produzca una concreción del precepto, como la realizada mediante dicha resolución.*

*La propia resolución sirve de punto de partida que ilustra nuestra postura en el asunto. En su parte expositiva, tras determinar que su objeto es el de desarrollar el art. 35 b) mediante el establecimiento de un sistema de identificación común del personal, añade de manera rotunda e inequívoca que:*

*'...Dado que la identificación se debe posibilitar en todas las relaciones que mantienen los ciudadanos con las Administraciones Públicas...'*

*Como mero ejemplo de que esto es así, en la parte dispositiva se recoge incluso el sistema de identificación cuando se trata de una relación telefónica, con independencia de que el empleado público con el que se entable la conversación tenga la condición de instructor o tenga encomendada la resolución de algún asunto, tanto cuando es el ciudadano quien recibe la llamada como cuando la realiza. En este segundo caso, parece improbable que entre las misiones de los distintos concejales responsables de áreas y del alcalde de un municipio esté la de descolgar el teléfono. Esta característica, sin duda, tampoco es predicable de los cargos políticos de los distintos órganos de la Administración del Estado.*

*Además, en caso de seguirse la interpretación que propone ese Ayuntamiento, estaríamos perdiendo de vista que el precepto de continua alusión constituye una de las novedades más destacables de la Ley 30/1992. Como es sabido, uno de los cometidos de esta ley es adecuar las materias de que se ocupa a los principios derivados de la Constitución. Así, en el apartado 3 de la exposición de motivos se dice:*

*'...La Constitución de 1978 alumbró un nuevo concepto de Administración, sometida a la Ley y al Derecho, acorde con la expresión democrática de la voluntad popular. La Constitución consagra el carácter instrumental de la Administración puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos...'*

*Y el apartado 9 comienza indicando:*

*'El título IV, bajo el epígrafe <De la actividad de las Administraciones Públicas>, contiene una trascendente formulación de los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos, además de lo que les reconocen la*

*Constitución y las Leyes. De esta enunciación cabe destacar como innovaciones significativas: la posibilidad de identificar a las autoridades y funcionarios bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos rompiendo la tradicional opacidad de la Administración...’.*

*A modo de resumen, estimamos que el art. 35 b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es directamente aplicable en el sentido que propugnamos, sin necesidad de normativa de desarrollo, y que, en ausencia de ésta, si se trata de una administración diferente de la estatal, nada obsta a tomar como referente interpretativo la existente en la actualidad, ya que así quedan mejor asegurados los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con sus administraciones, sin perjuicio, claro es, de lo que el Ayuntamiento de (...) decida, en uso de su autonomía, normar como desarrollo de dicho precepto; en cualquier caso, sea cual sea la fórmula que se utilice, no habría que restar virtualidad al precepto, tal y como parece haber sucedido en el caso presente...”.*

En contestación a las anteriores consideraciones se nos respondió en los términos que se transcriben:

*“...En primer lugar, manifestar que nuestros Agentes de la Policía Local, desde hace ya bastantes años, tienen su número profesional de identificación prendido en los uniformes, siendo en todo momento visibles para el ciudadano, con independencia de la indumentaria reglamentaria que vistan y la época del año en que se encuentren.*

*Con respecto a la identificación del personal, a quien se encomienda el cobro de la tasa que hay que pagar por poder recuperar el vehículo que se ha retirado, he de informarle que desde este año dicha labor se lleva a cabo por Agentes de la Policía Local debidamente uniformados. Por lo cual, es clara su identificación, no cabiendo hoy en día situaciones como la ahora examinada.*

*Finalmente, es norma de este Ayuntamiento la mejora constante en todos su campos, por lo que, siempre que sea posible, se procurará llevar a cabo todas las medidas oportunas que tiendan a no restar virtualidad alguna a los derechos de los ciudadanos...”.*

Basándonos en esta nueva información, concluimos que el aspecto singular de la queja encontraba una solución adecuada.

- Resultado

En función de lo expresado y previo traslado al reclamante del resultado de nuestra actuación, dimos por terminada nuestra intervención en el asunto desde la perspectiva de una irregularidad administrativa resuelta sin necesidad de recomendación.

⇒ *Repetición de pruebas psicotécnicas debido a problemas médicos alegados por una aspirante (753/2000)*

- Reclamación

Una participante en un concurso-oposición que anunció el Ayuntamiento de Irun para la provisión de una plaza de auxiliar de archivo cuestionó ante esta institución la

decisión tomada por el tribunal de selección de convocar nuevamente el tercer ejercicio de la fase de oposición (pruebas psicotécnicas), por los problemas médicos que había aducido una de las aspirantes, ya que, a juicio de la candidata reclamante en queja, esta decisión suponía una quiebra de los principios objetivos de igualdad, mérito y capacidad que debían presidir el proceso.

- Análisis

Ciertamente, las bases reguladoras de esta convocatoria de concurso-oposición establecían que: *“los aspirantes serán convocados en llamamiento único salvo causas de fuerza mayor debidamente justificadas y libremente apreciadas por el tribunal”*.

Esta previsión de las bases implicaba para los miembros del tribunal un claro apoderamiento que les facultaba para dictaminar si, ante un alegato de imposible asistencia, concurría o no un supuesto de fuerza mayor, así como para decidir el tratamiento que debía darse a tal incidente (falta de asistencia), esto es, si podía ser o no motivo de un nuevo llamamiento.

En efecto, es conveniente subrayar que, ante este tipo de supuestos en los que un aspirante cualquiera no haya podido acudir al llamamiento único realizado por el tribunal, éste está obligado a tomar una doble decisión. Primero, debe concretar si las razones o circunstancias que puedan ser alegadas por el aspirante ausente son o no constitutivas de un supuesto de fuerza mayor. Y segundo, si concluye que, en efecto, tales circunstancias revisten la entidad de fuerza mayor, el tribunal debe resolver si las características del proceso selectivo y de las concretas pruebas que deben desarrollarse en el curso del mismo permiten o no realizar un nuevo llamamiento.

No debemos olvidar que en supuestos como el planteado concurren variados intereses y principios, que es necesario valorar y ponderar caso por caso. Así, no sólo se han de considerar los intereses del candidato ausente que reclama un nuevo llamamiento para continuar participando en el proceso selectivo, sino también los intereses de terceros aspirantes, a los que se ha de garantizar que el desarrollo de las pruebas discurre en condiciones de absoluta igualdad, sin ningún trato de favor hacia ninguno de los opositores. Al mismo tiempo, no cabe desconocer el principio de eficacia, también de rango constitucional, que obliga a las administraciones públicas convocantes a tomar aquellas decisiones que aseguren una gestión correcta de este tipo de procesos de concurrencia masiva, máxime teniendo en cuenta el propio interés público en la pronta y adecuada provisión de las vacantes anunciadas.

Bien, una vez admitida esta posibilidad o facultad de los tribunales u órganos técnicos de selección, el Ararteko analizó si las circunstancias alegadas por la aspirante doña (...) constituían o no un caso de fuerza mayor que justificara un segundo llamamiento.

Según reiterada jurisprudencia (entre otras, STS de 21-04-94, RJ 1994\3400; y STSJ Madrid de 03-06-98, RJCA 1998\2230) concurre causa mayor cuando se trata de un acontecimiento imprevisible o que, siendo previsible, resulte inevitable.

Conforme a la información facilitada por la Alcaldía, doña (...) no tuvo ningún impedimento para acudir al llamamiento que hizo el tribunal para realizar el ejercicio de test psicotécnicos.

Fue una vez realizada la prueba cuando alegó la circunstancia de haber padecido un *“bloqueo mental insuperable”*, que justificó con unos partes de atención urgente

de la Casa de Socorro del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián. En el segundo de estos partes -de fecha de 16 de mayo de 2000- y ante la petición de la paciente de que le fuera expedido un informe médico de la asistencia y tratamientos dados por la merma de facultades que sufrió durante el desarrollo de los test psicotécnicos como consecuencia de la medicación prescrita, únicamente se hizo constar que el informe médico anterior del facultativo actuante refería taquicardia, insomnio, etc., secundarios a cuadro ansioso.

Sin embargo, consultado el informe previo de fecha de 14 de mayo, en él es la paciente la que refiere *“encontrarse nerviosa, con palpitaciones, dificultad para conciliar el sueño, por estar realizando oposiciones en la admón. local”*. Ante esta declaración, el facultativo asistente exploró y diagnosticó sintomatología compatible con crisis de ansiedad, prescribiendo un fármaco del cual en ningún momento se advierte ni confirma que pueda acarrear un efecto de bloqueo mental como el alegado por la interesada.

A este respecto, es necesario insistir en que, en ningún momento, ninguno de los facultativos que *“asistieron”* a doña (...) en el servicio de atención continuada de la Casa Socorro -ninguno de ellos, por cierto, especialista en salud mental- admitió ni corroboró la posibilidad de un bloqueo mental insuperable. Por tanto, difícilmente podía considerarse fundamentada la apreciación de que la causa alegada por doña (...) respondiese, en efecto, a una causa inevitable que derivó de la ingesta del fármaco prescrito o que era propia del cuadro ansioso descrito, insistimos por la interesada y no por los facultativos asistentes.

De todos modos, también es necesario destacar que la figura jurídica de la fuerza mayor se refiere a causas imprevisibles o que, siendo previsibles, resulten inevitables, las cuales, en definitiva, a los efectos que a nosotros nos interesan, impiden acudir al llamamiento del tribunal. Sin embargo, doña (...) no tuvo dificultades para acudir a la convocatoria anunciada. Fue una vez realizada prueba y consciente de su resultado cuando alegó la circunstancia del bloqueo mental insuperable.

A este respecto, la institución estimó conveniente traer a colación un pronunciamiento del TSJ de Andalucía, de fecha de 25-02-99 (RJCA 1999\2401). La recurrente se presentó a unas oposiciones de la Junta de Andalucía. Tras realizar el primer ejercicio, apareció en la relación de los opositores que no habían superado la prueba. Reclamó y vio reconocido su aprobado poco más de veinticuatro horas antes de realizar el segundo ejercicio. Presentada al segundo ejercicio, no lo superó y, posteriormente, pidió al Tribunal que le otorgara alguna preeminencia, ya que, debido al error en la calificación del primer examen, tuvo menos tiempo para estudiar el segundo, y esa fue la razón principal del suspenso.

Siendo esta la tesis de la demanda, el TSJ Andalucía consideró que:

*“La reclamación de un trato privilegiado se hace por la actora cuando ya se ha examinado del segundo ejercicio y resulta suspendida. No podemos pasar por alto este extremo. La declarante, al presentarse al ejercicio sin ninguna protesta, estaba admitiendo que se hallaba en condiciones para afrontarlo. Su posterior reclamación, a la vista del suspenso, es improcedente porque asocia directamente el privilegio que pide con el resultado negativo de la prueba.*

*(...) La reclamación de la demandante sólo podría encuadrarse jurídicamente en un supuesto de fuerza mayor que justificara, por su excepcionalidad, un trato privilegiado -que en todo caso podría consistir en repetir el examen: no en concederlo como superado-. Pero no es posible en modo alguno acceder en este caso, porque la situación de la actora, pese a ser desgraciada por perjudicial, no tiene la entidad suficiente para calificarla como fuerza mayor por muy generosa que fuera la interpretación del concepto.”*

A nuestro modo de ver, el caso que había motivado la queja presentaba un notable paralelismo con el asunto analizado por el TSJ de Andalucía. Por ello, no pudimos evitar censurar la decisión tomada por el tribunal calificador del concurso-oposición para la provisión de una plaza de auxiliar de archivo, en el sentido de hacer un nuevo llamamiento o convocatoria de las pruebas de test psicotécnicos, pues esta decisión carecía de la necesaria cobertura jurídica, ya que la situación alegada por la aspirante doña (...) no se correspondía con la situación de fuerza mayor, único supuesto en el que las bases del proceso selectivo permitían apreciar al tribunal la posibilidad de un nuevo llamamiento.

- Resultado

Se recomendó al Ayuntamiento de Irun que adoptase las medidas oportunas que permitieran revisar y dejar sin efecto el segundo llamamiento anunciado por el tribunal calificador del concurso oposición para la provisión de una plaza de auxiliar de archivo para repetir el tercer ejercicio de la fase de oposición (tests psicotécnicos), de tal modo que se restableciera la concurrencia entre aquellos aspirantes que, habiendo acudido al primero de los llamamientos, hubieran continuado en el proceso selectivo.

El Ayuntamiento de Irun no aceptó la recomendación formulada por esta institución.

### C) **Función pública docente**

⇒ *Proceso de redistribución de personal docente de la red pública no universitaria de los institutos de enseñanza secundaria y de los institutos específicos de formación profesional (174/2000)*

- Reclamación

Un grupo de funcionarios docentes se oponía al proceso de redistribución de personal docente de la red pública no universitaria de los institutos de enseñanza secundaria y de los institutos específicos de formación profesional, aprobado mediante el Decreto 7/2000, de 18 de enero (BOPV nº 14, de 21 de enero).

- Análisis

La reforma educativa operada tras la entrada en vigor de la LOGSE, así como la propia evolución o devenir del sistema educativo vasco, han supuesto importantes cambios en los centros educativos de enseñanza secundaria.

Estos cambios se han concretado, por un lado, en el establecimiento de las nuevas especialidades, las cuales deben convertirse a su vez en referencia obligada de adscripción del profesorado perteneciente a los cuerpos de profesores de enseñanza secundaria y de profesores técnicos de formación profesional. Por otro lado, la sucesiva y continuada promoción de alumnos bilingües ha variado la realidad sociolingüística del alumnado de los centros de secundaria, habiéndose incrementado la demanda educativa de modelos bilingües.

En definitiva, tal y como se afirma en la exposición de motivos del Decreto 7/2000, de 18 de enero, por el que se regula el proceso de redistribución de personal docente de la red pública no universitaria de los institutos de enseñanza secundaria y de los institutos específicos de formación profesional superior, en este nivel educativo se ha generado un panorama inédito en el que la Administración educativa precisa estructurar sus plantillas sobre la base de las nuevas especialidades y de las nuevas exigencias lingüísticas.

La adecuada respuesta a estas nuevas necesidades educativas exige notables esfuerzos de objetividad y de prudencia, por las evidentes consecuencias que aquélla puede tener en otros terrenos del ámbito educativo como, por ejemplo, el de la consideración del personal docente afectado por transformaciones lingüísticas, etc. De cualquier modo, es a la Administración educativa a la que compete tomar las decisiones precisas para esta reestructuración de plantillas mediante los instrumentos de ordenación de los que nos ocuparemos a continuación.

Así, en primer lugar, a nadie escapa la necesidad de establecer una nueva relación de puestos de trabajo (RPT, en adelante) que incorpore las nuevas especialidades que derivan de la LOGSE y los requisitos lingüísticos que demanda el creciente número de alumnado bilingüe.

La habilitación necesaria para realizar una nueva catalogación de los puestos de trabajo docentes de este tramo de educación secundaria -aparte de remisiones concretas a textos recientes como el del Decreto 6/2000, de 18 de enero, de segunda modificación del Decreto por el que se establecen criterios para la determinación de los perfiles lingüísticos y las fechas de preceptividad en los puestos de trabajo docentes- viene dada por la facultad que se le reconoce a la Administración general de la CAPV de aprobar, en este caso a propuesta del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, sus propias RPT, en tanto que instrumentos con los que racionalizar y ordenar las estructuras internas y determinar las necesidades de personal.

En segundo lugar, una vez sentado este precedente ineludible de la RPT, nadie es ajeno tampoco a la necesidad de plantear un proceso de reordenación o redistribución del personal docente, de modo que se concrete su adscripción o fijación a las plazas resultantes conforme a las nuevas especialidades y cambios lingüísticos de perfil y fecha de preceptividad.

El proceso de reordenación o redistribución aprobado mediante el Decreto 7/2000 se presenta como un proceso ciertamente complejo y, a nuestro modo de ver, ello se debe precisamente al objetivo de intentar evitar eventuales quiebras de derechos que pudieran asistir al personal docente.

En efecto, este proceso de redistribución tiene en cuenta el desarrollo escalonado y sucesivo de las siguientes fases:



Primera fase. En ella se fija a todo el profesorado en el puesto correlativo a su especialidad y perfil, naturalmente si se mantienen las dotaciones necesarias en la nueva RPT.

Segunda fase. En ella se suceden y por este mismo orden:

- \* readscripción voluntaria a plazas de PL2;
- \* readscripción obligada de personal que se ve afectado por transformaciones lingüísticas de las plazas;
- \* readscripción voluntaria a puestos de otras especialidades;
- \* readscripción voluntaria a puestos de carácter mixto.

En todas las fases y turnos del proceso (también para determinar los desplazamientos) se ordena al profesorado siguiendo un único baremo que prima la permanencia en el centro y descarta la consideración de la condición de catedrático adquirida tras la entrada en vigor de la LOGSE.

Llegados a este punto, dado que en las quejas planteadas se cuestiona la falta de una cobertura jurídica suficiente que avale la procedencia de este proceso, resulta obligado destacar las siguientes referencias normativas:

La disposición adicional novena de la LOGSE declara como bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes las previsiones recogidas en ella sobre la provisión de puestos mediante concurso de traslados de ámbito nacional. Más en detalle, el punto cuarto de esta misma disposición señala que:

*“Periódicamente, las Administraciones educativas competentes convocarán concursos de traslado de ámbito nacional, a efectos de proceder a la provisión de plazas vacantes que determinen en los centros docentes de enseñanza dependientes de aquellas. En estos concursos podrán participar todos los funcionarios públicos docentes, cualquiera que sea la Administración educativa de la que dependan o por la que hayan ingresado, siempre que reúnan los requisitos generales y los específicos que, de acuerdo con las respectivas relaciones de puestos de trabajo, establezcan dichas convocatorias. Estas se harán públicas a través del ‘Boletín Oficial del Estado’ y de los ‘Boletines Oficiales’ de las Comunidades Autónomas convocantes. Incluirán un único baremo de méritos entre los que se tendrán en cuenta los cursos de formación y perfeccionamiento superados, los méritos académicos, la antigüedad y, en su caso, la condición de catedrático, así como la antigüedad en ella.”*

Como complemento a esta regulación, dado que la LOGSE no contempla ninguna otra previsión acerca de la provisión de puestos de trabajo -aparte de la convocatoria de concurso de traslado de ámbito nacional, la Ley 24/1994, de 12 de julio, sobre normas de provisión de puestos de trabajo- reconoce, de un modo expreso, la posibilidad de que las diferentes administraciones educativas organicen los procedimientos de provisión que consideren adecuados para dar respuesta a sus necesidades específicas en materia de provisión de puestos. Así, el artículo 1 de esta Ley dispone que:

*“Durante los cursos escolares en los que no se celebren los concursos de ámbito nacional (...) el Ministerio de Educación y Ciencia y los órganos corres-*

*pondientes de las Comunidades Autónomas, que se encuentren en el pleno ejercicio de sus competencias educativas, podrán organizar procedimientos de provisión referidos al ámbito territorial cuya gestión les corresponda y destinados a la cobertura de sus puestos de trabajo, todo ello sin perjuicio de que en cualquier momento puedan realizar procesos de redistribución o recolocación de sus efectivos.”*

Por tanto, se admite la posibilidad de que las diferentes administraciones educativas organicen procedimientos específicos de provisión -distintos a los del concurso de traslados de ámbito nacional-, así como procesos de redistribución o recolocación de efectivos que estimen necesarios. Este reconocimiento formal es consecuencia de la competencia exclusiva en materia de función pública que se establece en el art. 10.4 del Estatuto de Autonomía de la CAPV, relativizada, eso sí, por lo establecido en el art. 149.1.18 de la CE, en cuanto a las bases de carácter estatal.

Descendiendo al nivel reglamentario, el RD 2.112/1998, de 2 de octubre, por el que se regulan los concursos de traslado de ámbito nacional para la provisión de plazas correspondientes a los cuerpos docentes, establece con el carácter de básico y, por tanto, de obligado seguimiento para las diferentes administraciones educativas, ciertos pormenores del concurso de traslado de ámbito nacional, entre ellos, los relativos al baremo de méritos. Asimismo, dispone la regulación de figuras singulares como la de la comisión de servicios, cuando ésta suponga cambio de comunidad autónoma o la permuta. Finalmente, previene sobre la especial consideración de docentes pertenecientes al cuerpo de profesores de enseñanza secundaria y profesores técnicos de formación profesional: a éstos, bien por haber adquirido nuevas especialidades, bien por haber resultado suprimidos o desplazados, les reconoce un derecho preferente a obtener un nuevo destino en su propio centro.

Por otro lado, pero sin participar de esta condición de básico, el RD 2.112/1998 dispone criterios de ordenación del profesorado para supuestos de supresión de plazas, etc., a los que únicamente cabe atribuir, por tanto, un carácter supletorio, a falta de una normativa autonómica específica al respecto.

Por último, la disposición adicional decimoquinta del RD 2.112/1998 autoriza expresamente a las administraciones educativas a establecer criterios y procedimientos para la redistribución del profesorado por la implantación del segundo ciclo de la educación secundaria obligatoria, del bachillerato y de la formación profesional, en la forma que determine cada una de las administraciones.

Si se efectúa un contraste entre estos referentes normativos que se acaban de citar y el proceso de redistribución aprobado mediante el Decreto 7/2000, de 18 de enero, a juicio de esta institución, es posible extraer las siguientes conclusiones:

1- La primera fase en la que, de resultar posible, se fija a todo el profesorado en el puesto correlativo a su especialidad y perfil, se corresponde con un claro proceso de reordenación. Este proceso tampoco presenta mayores inconvenientes, aparte de los que puedan darse en aplicación de criterios aplicados para determinar los desplazamientos, de los cuales nos ocupamos en el punto 4.

2- La previsión que se introduce en el turno 1 de la segunda fase (cuando existan puestos de trabajo no ocupados dentro de la especialidad se concretarán las personas afectadas por transformación lingüística entre aquellas que no hayan podido fijarse en

la fase inicial por no existir suficientes puestos de trabajo del perfil lingüístico correspondiente) nos sitúa ante un claro supuesto de transformación. Sus efectos, son los previstos en la disposición adicional segunda del Decreto 47/1993, de 9 de marzo, conocido como “decreto de perfiles”, esto es, los de una adscripción condicionada a la acreditación del perfil lingüístico en el plazo correspondiente.

3- En todos los demás turnos de la segunda fase nos encontramos ante la ocupación de nuevas vacantes, extremo éste que bien puede llevar a sostener que, más que ante un proceso de redistribución, nos encontramos ante un proceso de provisión de puestos. Ello debería llevar a considerar, naturalmente, la eventual lesión de los derechos de terceros interesados en el acceso a estas vacantes.

No obstante, como hemos apuntado anteriormente, la regulación básica estatal confiere una cobertura jurídica suficiente a los cambios de destino que se permiten en esta segunda fase del proceso, ya que éstos, a nuestro modo de ver, no son sino una aplicación del derecho preferente que se establece en la disposición adicional decimoquinta del RD 2.112/1998.

4- En relación con los criterios de ordenación, insistimos en la facultad que asiste a la Administración educativa de la CAPV de establecer criterios diferenciados a los recogidos en la normativa estatal sin el carácter de básicos. Además, el carácter discrecional de estos criterios, no ha supuesto la falta o ausencia de motivación de los criterios finalmente acordados. Así, la exposición de motivos del Decreto 7/2000 se hace eco del intento de conjugar la importancia que tradicionalmente ha tenido la antigüedad en el cuerpo con el principio tantas veces invocado de estabilidad de las plantillas, si bien se ha hecho primar la estabilidad de los actuales claustros. Asimismo, explica el tratamiento dado a la condición de catedrático (consideración únicamente de la condición adquirida con anterioridad a la LOGSE), tratamiento éste que cuenta con el refrendo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

5- Por último, en lo que respecta a la condición de desplazado, el Decreto 7/2000 (disposición adicional cuarta) señala que el profesorado desplazado conservará el destino definitivo en su centro, pudiendo participar voluntariamente en los sucesivos procedimientos de provisión de puestos docentes que se convoquen, en los cuales podrán acogerse a lo establecido para los titulares de los puestos suprimidos. Mientras tanto, se señala que impartirán docencia en su centro siempre que exista necesidad horaria propia de su especialidad. De no existir horario suficiente, serán adscritos provisionalmente en otro centro.

De cualquier modo, se permite la opción de ser suprimido por el hecho -según expresa el Decreto- de que cabe deducir que, quien quiere serlo, manifiesta una voluntad de obtener otro destino, con lo cual, antes de integrarse definitivamente en una comunidad educativa. No sucede lo mismo con el desplazado, que bien puede estar alternativamente durante años en su centro y en otros en función de las disponibilidades horarias.

Por otra parte, el RD 2.112/1998 reconoce a los profesores desplazados por declaración expresa de supresión un derecho preferente ante cualquier otro aspirante para obtener cualquier otro puesto en el mismo centro. Al mismo tiempo, señala que en las condiciones que determinen las administraciones educativas, los profesores desplazados podrán acogerse a lo establecido para los titulares de puestos suprimidos en los procedimientos de provisión de puestos.

Mientras tanto, es decir, mientras no consoliden de forma voluntaria un nuevo destino mediante su participación preferente en próximos procesos de provisión (concursos de traslado), y ante la presumible insuficiencia horaria de su especialidad en su centro de destino, su condición de desplazados les llevará a quedar adscritos provisionalmente a nuevos destinos, mediante los procedimientos habituales de colocación de principio de curso, etc.

- Resultado

Al margen de los criterios de oportunidad sobre los que esta institución no debe pronunciarse, el Ararteko no apreció motivos de ilegalidad ni una eventual lesión o quiebra de derechos que pudieran fundamentar su intervención en relación con este proceso de redistribución de personal docente de la red pública no universitaria de los institutos de enseñanza secundaria y de los institutos específicos de formación profesional.

⇒ *Funcionarios interinos. Excedencia por cuidado de hijos o familiares (557/2000)*

- Reclamación

Una funcionaria docente interina no incluida en el pacto de estabilidad cuestionó ante esta institución la negativa de la Administración educativa a conceder una excedencia para el cuidado de sus hijos menores.

- Análisis

El Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario docente no universitario (art. 33.6 del Decreto 197/1998, de 28 de julio) señala que: *“es voluntad de las partes mejorar las condiciones de trabajo del personal interino, buscando la mayor identidad posible -según disposiciones legales y disponibilidad de recursos- con las condiciones del personal funcionario de carrera, entendiendo que una mayor satisfacción de las mismas contribuye de una manera decisiva a la calidad del sistema educativo.”*

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 20-12-1999 (STC 240/1999), ante un supuesto de denegación de excedencia voluntaria por cuidado de hija solicitada por una médico interina, ha declarado que:

*“En primer lugar debe tenerse presente que la razón última por la que se reconoce el derecho a la excedencia voluntaria para el cuidado de los hijos menores responde a la necesidad de cooperar al efectivo ejercicio del deber constitucional de los padres de prestar asistencia de todo orden a los hijos durante la minoría de edad (art. 39.3 CE) y de contribuir a la efectiva realización del principio rector de la política social que establece que los poderes públicos aseguran la protección social de la familia (art. 39.1 CE). La previsión de la excedencia responde, pues, a principios y exigencias de relieve constitucional, aunque ciertamente no se proclama en nuestra Constitución ningún derecho a gozar de la excedencia voluntaria para el cuidado de los hijos, ni puede negarse, desde la perspectiva constitucional, la posibilidad de que el*

*legislador reconozca el disfrute de este derecho al personal vinculado a la Administración de forma estable y en cambio lo niegue aquellas personas que por motivos de urgencia y de necesidad del servicio lo desempeñan de forma provisional en tanto no se provean las plazas por funcionarios de carrera. El interés público de la prestación urgente del servicio puede, pues, en hipótesis, justificar la decisión de que quienes ocupan interinamente plazas de plantilla no puedan a su vez dejarlas temporalmente vacantes aunque sea para atender a bienes o valores constitucionalmente relevantes como son el cuidado de los hijos y la protección de la familia.*

*Sin embargo, esta posible justificación del trato diferenciado pierde fundamento, desde la perspectiva constitucional que aquí nos ocupa, cuando se aplica a una persona como la recurrente cuya vinculación de servicio con la Administración supera los cinco años. En este supuesto, la denegación de la solicitud de la excedencia voluntaria sobre la única base del carácter temporal y provisional de la relación funcional y de la necesidad y urgencia de la prestación del servicio, propia de la configuración legal de la vinculación de los funcionarios interinos, resulta en extremo formalista y la restricción del derecho a la excedencia resulta claramente desproporcionada. En este caso no concurre la causa que podía justificar la negación de la titularidad de un derecho relacionado con un bien dotado de relieve constitucional, ni la diferencia de trato entre los dos tipos de personal al servicio de la Administración.”*

En respuesta a una primera actuación de esta institución para sondear el parecer de la Administración educativa con respecto a la viabilidad de la pretensión planteada, el Director de Gestión de Personal del Departamento de Educación destacó los inconvenientes de gestión que se podían llegar a suscitar con la aplicación práctica de este fallo judicial. Ciertamente, esta sentencia supone una novedad de tal calado que, de hecho, sería absurdo pretender negar los interrogantes que despierta y que se dejan entrever, además de en el voto particular contrario de uno de los magistrados de la sala, a la hora, por ejemplo, de concretar aspectos tales como el de la duración de la situación de interinidad que puede dar lugar al reconocimiento de excedencia.

Ocurre, sin embargo, que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse con posterioridad sobre este mismo asunto en su Sentencia 203/2000, de 24 de julio de 2000. En este segundo pronunciamiento, el Tribunal Constitucional ha defendido idénticas conclusiones a las ya mantenidas en diciembre de 1999, esto es: la existencia de una lesión del art. 14 de la CE, por fundar la denegación de un derecho con trascendencia constitucional (arts. 9.2 y 39.1 de la CE) exclusivamente en el carácter temporal y en la necesaria y urgente prestación del servicio, así como la constatación de una práctica de discriminación indirecta por razón de sexo.

En consecuencia, ante lo consolidado de este parecer constitucional, una institución como la del Ararteko, orientada a promover una mejor defensa y protección de los derechos de los ciudadanos, no puede sino sumarse a las reflexiones realizadas por el Alto Tribunal.

Insistimos en que conocemos las dificultades de gestión que puede suscitar el poner en práctica esta iniciativa de reconocer la posibilidad de acogerse a la situación

de excedencia por cuidado de familiares incluso a los funcionarios interinos no estables. Sin embargo, en un intento de superar estas dificultades, creemos necesario subrayar que el reconocimiento de la situación de excedencia por cuidado de familiares, según la nueva redacción de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, implica que el período de permanencia en esta situación sea computable a efectos de trienios, consolidación de grado personal y derechos pasivos. Durante el primer año se reserva el puesto de trabajo. Transcurrido este plazo, la reserva es a ocupar un puesto en la misma localidad y de igual nivel y retribución. En definitiva, plasmado de una manera muy simple, la concesión de excedencia supone el reconocimiento del periodo transcurrido en tal situación a efectos de antigüedad y, en parte, a efectos de reserva de puesto.

Por ello, a nuestro modo de ver, una forma de cumplir esta reciente doctrina constitucional, atendiendo a su vez a las necesidades de gestión de esa Administración educativa, sería la de promover una concesión anual de excedencias, siempre que se compruebe que el funcionario interino no estable ha estado en disposición de optar por una cobertura de vacante en el proceso de colocación de comienzo de curso. La inicial concesión de excedencia se prorrogaría curso por curso, hasta agotar el período máximo de excedencia y, naturalmente, siempre que persistiera la condición de funcionario interino.

- Resultado

El Ararteko ha recomendado al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que adopte medidas que permitan reconocer al colectivo de funcionarios interinos no estables la posibilidad de disfrute de la situación de excedencia por cuidado de familiares.

Asimismo, ha completado esta inicial intervención con la apertura de expedientes de oficio dirigidos a otras administraciones locales y forales y otros sectores de la función pública (general y sanitaria).

Al tiempo de cerrar la elaboración de este informe, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación se resiste a aceptar la recomendación formulada. El resto de administraciones ante las que se han iniciado actuaciones de oficio han mostrado, sin embargo, su favorable disposición a hacer extensiva la posibilidad de excedencia por cuidado de familiares también a funcionarios interinos.

⇒ *Concurso de traslados de funcionarios docentes. Error en la consignación de códigos de destino (817/2000)*

- Reclamación

Se recibió en la institución un escrito de queja de un funcionario docente que había tomado parte en el concurso de traslados anunciado mediante la Orden de 21 de marzo de 2000 (BOPV del 28), en la especialidad de lengua y literatura vasca.

Su queja, originada por los mismos motivos que le habían llevado a formular un recurso en vía administrativa, perseguía la aplicación de lo preceptuado en el art. 71 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común con respecto a la subsanación y mejora de las solicitudes.

En efecto, al consignar en su instancia de participación los códigos de los destinos solicitados, y concretamente en la casilla correspondiente al perfil lingüístico solicitado, el interesado consignó el nº 2, en lugar de la letra D, lo que, ante la imposibilidad de subsanación, motivó que se le tuviera por desistido de la petición de destino formulada.

- Análisis

El Ararteko solicitó la colaboración de la Administración educativa y solicitó conocer el tratamiento motivado que pretendía darse al recurso formulado por este interesado.

El Departamento de Educación, Universidades e Investigación respondió a esta institución que, según lo previsto en las bases de la convocatoria del concurso de traslados, no estaba permitido anular o modificar la instancia una vez transcurrido el plazo fijado para su presentación *“pues se trata de un procedimiento de concurrencia competitiva que se rige por las propias normas de la convocatoria, y además porque no se trata propiamente de subsanar la omisión de uno de los requisitos establecidos en el art. 70 de la propia Ley, sino de lo que se dispone en las propias bases sobre la forma de pedir las plazas que se convocan.”* La Administración educativa entendía así que *“prevista específicamente en las bases de la convocatoria la forma de pedir las plazas que se convocan, el error en la cumplimentación del impreso tiene como consecuencia no ya la exclusión del proceso selectivo, sino la no adjudicación al concursante de las plazas solicitadas”*.

En cambio, el parecer de la institución sobre la cuestión planteada era otro distinto. En efecto, a nuestro modo de ver, la pretensión del funcionario promotor de la queja estaba fundamentada. Por ello, con el fin de argumentar y soportar nuestra discrepancia, estimamos oportuno hacernos eco de parte del contenido de la Sentencia nº 579/1999, de 4 de junio de 1999, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (RJCA 1999\2726). En esta sentencia se analiza un asunto muy similar al que ahora nos ocupa. Se trata también de un participante en un concurso de traslados de funcionarios docentes de secundaria que no rellena la casilla correspondiente a “vernácula”. En relación con el contencioso planteado, la Sala considera que:

*“La cuestión se reconduce a determinar si a la recurrente se le debió o no dar plazo de subsanación de la solicitud.*

*El art. 70.4 de la Ley 30/1992 (RCL 1992\2512, 2775 y RCL\1993\246) prevé que las Administraciones Públicas establezcan modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. El art. 71.1 Ley 30/1992, bajo la rúbrica ‘subsanación y mejora y de la solicitud’, establece que ‘si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, archivándose sin más trámite, con los efectos previstos en el artículo 42’. Los procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva no están excluidos de la previsión contenida en el art.*

*71.1 de la Ley 30/1992, como resulta incluso del art. 71.2 Ley 30/1992, que les excluye de la posibilidad de ampliación de plazo.*

*La Ley 30/1992, por tanto, no exceptiona estos procesos selectivos o de concurrencia competitiva, seguidos mediante modelos o sistemas normalizados, de la aplicación del art. 71.1 Ley 30/1992. El argumento central de la Comunidad Autónoma del País Vasco se asienta en la afirmación de que la complejidad del concurso al que acuden miles de aspirantes, cada uno de ellos optando a numerosas plazas, hace que sea imposible la existencia de un trámite de subsanación. Se cita la STS 14-7-1995 (RJ 1995\5982) en apoyo de esta posición. La mencionada Sentencia aplica la normativa anterior a la Ley 30/1992, y se refiere al examen de la validez de la documentación presentada por los aspirantes.*

*La Base XIV de la Convocatoria establece que el plazo de presentación de solicitudes y documentos, y prevé que ‘concluido el plazo de presentación de instancias no se admitirá ninguna solicitud ni modificación alguna a las peticiones formuladas. Una vez presentada la solicitud sólo podrá renunciarse a la participación en el concurso, con anterioridad a la finalización del plazo de presentación de instancias, pudiendo formularse nuevas renunciaciones en el plazo establecido para las reclamaciones a la adjudicación provisional en la base decimoctava, entendiéndose que tal renuncia afecta a todas las especialidades consignadas en su instancia de participación’. La Base XIV establece que el solicitante no puede alterar o modificar su petición, o formular una nueva petición, una vez que ha concluido el plazo de presentación de instancias. Pero modificar su petición (es decir, optar por centros distintos, o alterar el orden de preferencia de los seleccionados p. ej.), es distinto que cumplimentar correctamente la solicitud para que surta efecto respecto de los centros a los que optó. Por ello no puede compartirse el argumento del señor Abogado del Estado al entender que la Base XIV impide la subsanación de la solicitud.*

En cuanto a la imposibilidad material que se alega por la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco de conferir el trámite del art. 71.1 de la Ley 30/1992 en supuestos como el que nos ocupa, no puede compartirse. En primer lugar, la Ley 30/1992 que prevé la aplicación de sistemas normalizados, no excluye en estos procedimientos la previsión del art. 71.1 Ley 30/1992. En segundo lugar, la aplicación de sistemas informatizados explica la complejidad de la cumplimentación de las solicitudes, que se efectúa mediante códigos alfanuméricos, entendemos que para facilitar la aplicación del sistema en la fase de introducción de datos. Ahora bien, el propio programa informático podría, en su caso, detectar errores en la cumplimentación de las solicitudes que impiden la introducción de los datos en el proceso, al faltar claves que necesariamente debían haber sido cumplimentadas, puesto que identificado numéricamente el puesto de trabajo no es una opción del solicitante el requisito lingüístico. En este caso, en el que se afirma que todos los puestos de trabajo de la Comunidad Autónoma del País Vasco tienen requisito lingüístico, las claves alfanuméricas debían incluir la casilla «vernácula», es decir, las letras «C» o «D». Entender que cuando no se ha cumplimentado esta casilla, el solicitante debe ser tenido por desistido de la opción seleccionada, sin posibilidad de subsanar el error en la cumplimentación de la solicitud,



reinvierte únicamente sobre el propio solicitante las consecuencias derivadas de la complejidad del sistema informático, puesto que se vería afectado por la mayor dificultad de cumplimentar la solicitud mediante códigos alfanuméricos, y por la imposibilidad, que se alega, de subsanación de errores materiales al cumplimentar la solicitud que no implican modificación de las plazas seleccionadas; cuando se trata de un error de cumplimentación detectable por el propio sistema informático, e incluso potencialmente subsanable por el sistema, puesto que identificado numéricamente el puesto, éste siempre tendrá la letra «C» o «D», expresiva del requisito lingüístico.”

Estas consideraciones llevaron al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco a entender que: *“la reposición de la situación jurídica de la recurrente conlleva la reposición del procedimiento al momento en el que se le tuvo por desistida de determinadas plazas, cuando no debió serlo, continuando el procedimiento hasta la determinación de la plaza que corresponda a la recurrente en su caso.”*

- Resultado

El Ararteko recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que adoptase las medidas oportunas para reponer la situación jurídica del promotor de la queja como participante en el concurso de traslados convocado por la Orden de 21 de marzo de 2000 (BOPV de 28), del Consejero Educación, Universidades e Investigación, y resuelto por la Orden de 27 de julio de 2000 (BOPV de 31 de agosto) del mismo Consejero, bien mediante el cauce de justicia administrativa iniciado por el propio interesado (recurso administrativo interpuesto contra la resolución definitiva del concurso de traslados), bien mediante el cauce de revisión de oficio por la propia Administración educativa

Sin embargo, la utilización de la vía jurisdiccional por parte del interesado obligó a esta institución a suspender su intervención.

⇒ *Permisos parentales en supuestos de adopción o acogimiento de menores (921/2000)*

- Reclamación

Una funcionaria docente que se había hecho cargo de un menor en adopción solicitó nuestra intervención, debido al tratamiento diferenciado de los permisos parentales en supuestos de adopción o acogimiento de menores con respecto al que tiene lugar en supuestos de maternidad/paternidad biológica.

- Análisis

El Decreto 197/1998, de 28 de julio, por el que se aprueba el vigente acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario docente no universitario de la CAPV, al ocuparse de la licencia por gestación, alumbramiento y lactancia, dispone en su art. 43.1 que: *“las funcionarias docentes de la Comunidad Autónoma de Euskadi tendrán derecho a disfrutar de la correspondiente licencia por gestación y alumbramiento con duración limitada a 18 semanas...”*. En lo que respecta a la licencia por adopción –art. 45-, establece un permiso de duración cambiante en función de la edad del menor.

Con posterioridad a este decreto, la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, ha introducido importantes modificaciones en la regulación de los permisos por adopción y acogimiento permanente y preadoptivo. Frente a la legislación anterior, en la que la duración del permiso dependía de la edad del menor, la nueva ley no hace distinción en la edad de los menores que generan este derecho, siempre que se trate de menores de seis años. Asimismo, esta nueva ley equipara los permisos parentales en supuestos de maternidad biológica con los supuestos de adopción y acogimiento de menores de hasta seis años. Para todos ellos establece un permiso con una duración ininterrumpida de 16 semanas.

A la vista de estos antecedentes, se observa que la equiparación que se ha producido en la legislación de función pública en lo que respecta a la regulación de los permisos parentales -tanto si se trata de supuestos de maternidad biológica como de adopción o acogimiento-, la cual se aplica de forma supletoria como derecho necesario, no se ha hecho extensiva, sin embargo, al marco de regulación de las condiciones de trabajo del personal funcionario docente, que, como hemos señalado, amplía la duración mínima de este permiso parental de 16 a 18 semanas únicamente en los supuestos de maternidad biológica.

- Resultado

La institución del Ararteko es especialmente consciente de que son los representantes de la Administración y los del personal que en ella prestan sus servicios los únicos sujetos capacitados para negociar y regular las condiciones de trabajo. No obstante, aun respetando absolutamente este principio de autonomía colectiva, sometimos a la consideración de la Administración educativa la posibilidad de equiparar plenamente el tratamiento de los permisos parentales en supuestos de adopción y acogimiento con el ya otorgado en supuestos de maternidad biológica en el marco de regulación de las condiciones de trabajo del personal docente, con el fin de promover las condiciones que permitan profundizar en la igualdad efectiva de todas las personas.

Más tarde, a instancia precisamente de la Administración educativa ampliamos esta intervención al Departamento de Hacienda y Administración Pública, ya que existe una mesa de negociación general que pretende homogeneizar las licencias y permisos para todo el personal al servicio de la Administración general de la CAPV.

Al tiempo de cerrar la elaboración de este informe, ambos departamentos (Educación, Universidades e Investigación y Hacienda y Administración Pública) han mostrado su favorable disposición a procurar la efectiva equiparación de estos permisos, si bien resta por concretar su regulación en el marco negocial correspondiente.

#### D) Función pública general

⇒ *Oferta pública de empleo de la Administración general de la CAPV (123/2000)*

- Reclamación

Un colectivo de funcionarios interinos y contratados temporales al servicio de la Administración general de la CAPV sometió a la consideración de esta institución una

serie de propuestas de mínimos en relación con la oferta pública de empleo (OPE) proyectada por esa administración.

- **Análisis**

Reproducimos, a continuación, por su interés, parte del informe de contestación que hicimos llegar a los promotores de la queja:

**B) Viabilidad legal de un sistema de acceso excepcional**

Como es sabido, el Tribunal Constitucional (TC) ha admitido la posibilidad de un acceso especial para contratados e interinos con una dimensión temporal restringida a un número limitado de convocatorias. De entre sus sentencias, creo interesante destacar la reciente STC 12/1999 en la que se señala que:

*“El problema que se nos plantea ha dado lugar a una serie de Sentencias cuya doctrina hemos sistematizado y confirmado recientemente en la STC 16/1998. Recordábamos entonces (fundamento jurídico 5º A) que las pruebas de carácter restrictivo para el acceso a la función pública ‘han de considerarse como un procedimiento proscrito por el art. 23.2 de la CE, si bien no cabe excluir que, en determinados supuestos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de ley y con objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la administración’. En particular, hemos entendido en esa misma sentencia que estos sistemas no son contrarios al art. 23.2 de la Constitución si las normas que los establecen ‘contemplan medidas de carácter transitorio y excepcional para resolver una situación singular y derivada de un proceso único e irrepitable de creación de una nueva forma de organización de las Administraciones Públicas a nivel autonómico que dio lugar a la necesidad de adscribir de forma inmediata a personas en régimen de Derecho Administrativo, cuando ni existían plantillas de funcionarios ni había tiempo para acudir a las formas normales de ingreso en la Administración Pública como funcionario de carrera.”*

En el ámbito de la Administración general de la CAPV, estas medidas de carácter excepcional fueron adoptadas con ocasión de la aprobación de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca (LFPV, en adelante), cuyas disposiciones transitorias tercera y cuarta establecieron -en desarrollo de la disposición transitoria sexta de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública- un acceso excepcional para el personal con contrato administrativo de colaboración transitoria anterior al 15 de marzo de 1984, así como para el personal con la condición de interino o de contratado administrativo de colaboración temporal a la entrada en vigor de la propia LFPV.

Por ello, una vez agotadas las posibilidades de un tratamiento excepcional en el modo en que lo ha reconocido el propio TC, ocurre que no cabe hacer extensivas este tipo de medidas excepcionales a convocatorias de ingreso que, pese a la excesiva demora en su anuncio y publicación, no dejan de ser convocatorias de ingreso ordinario. De lo contrario, se produciría una vulneración del art. 23.2 de la CE.

En efecto, conforme reiterada jurisprudencia del TC, las condiciones que permiten un tratamiento singular y excepcional en el ingreso sin quiebra de lo preceptuado en el art. 23.2 de la CE son: primera, que se trate de una situación excepcional; segunda, que sólo se acuda a este tipo de procedimiento por una sola vez; y tercero, que dicha posibilidad esté prevista en una norma de rango legal.

Así, aun cuando participemos de la valoración que ustedes hacen en su escrito en cuanto a lo peculiar o especial de su situación, dado que su condición de interinos o contratados laborales es fruto de la repetida falta de convocatoria de OPEs por parte de la Administración general de la CAPV, sin embargo, el tratamiento excepcional que ustedes pretenden, en estos momentos, no cuenta, cuando menos, con la necesaria habilitación legal (con la lógica excepción de aquellos a los que aún pueda ser de aplicación la disposición transitoria cuarta de la LFPV). De este modo, tanto la configuración del proceso selectivo como el peso específico de las distintas fases del proceso, así como de los méritos a valorar en fase de concurso, entre ellos los servicios prestados, deberán atenerse a los parámetros que con carácter general establece la LFPV.

### Valoración de la experiencia previa

En este punto relativo a la configuración de la fase de concurso y, más en concreto, a la consideración de los servicios prestados con anterioridad en la propia Administración general de la CAPV, no puedo obviar el hacer una referencia a la recomendación de carácter general que con el título: “Valoración como mérito de los servicios prestados en procedimientos de ingreso a la función pública” quedó incorporada al Informe anual del Ararteko al Parlamento Vasco correspondiente al año 1998 (páginas 439 a 445).

Formulé esta recomendación como consecuencia de repetidas quejas en las que se denunciaba la posible quiebra del principio de igualdad en el acceso a los empleos públicos (art. 23.2 de la CE), bien por la valoración exclusiva de la experiencia acreditada en la administración convocante, bien por la valoración preferente de esta misma experiencia frente a la acreditada en otras administraciones públicas.

A modo de conclusión, la institución del Ararteko advirtió sobre la necesidad de invertir el enfoque que las distintas administraciones convocantes de procedimientos de ingreso venían dando al mérito relativo a la experiencia administrativa previa. En este sentido, señaló que:

*“Así, en lugar de partir de una posición que tiende a favorecer en lo posible la valoración de los servicios prestados por el personal propio con la condición de interino o contratado temporal, obviando la fundamentación de una valoración preferente o ponderada de los servicios prestados hasta tanto se produzcan denuncias de quiebra del principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas, se ha de mantener, por el contrario, una posición favorable a una valoración igual de la experiencia administrativa previa, a menos que razones de índole funcional apoyen y justifiquen con total rotundidad una posición diferente.*

*A juicio de la institución, sólo de esta manera, es decir, asumiendo sin fisuras el tratamiento igual de los servicios prestados en las diferentes administraciones públicas, saluo posibles diferencias funcionales que hagan razonable la distinta valoración de tales servicios, es posible propiciar un auténtico respeto del principio de igualdad consagrado en los arts. 14 y 23.2 de la CE.”*

Por tanto, a mi modo de ver, sólo en el caso de que medien razones objetivas de orden funcional que puedan justificar un trato diferente podrá establecerse una valoración exclusiva y/o preferente de los servicios prestados en la Administración general de la CAPV.

### Número de vacantes susceptibles de OPE

La propuesta que ustedes plantean en su escrito en el sentido de que la totalidad de las vacantes actualmente ocupadas por personal interino o temporal sean incorporadas a la OPE de la Administración general de la CAPV coincide sustancialmente con uno de los motivos de impugnación que se utilizaron en su día en el recurso contencioso administrativo presentado ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV) para oponerse a la OPE convocada por Osakidetza/SVS en 1995. En efecto, ya en aquel momento, se planteó que:

*“...el número de plazas que comprende la oferta pública de empleo (OPE 1995) es muy inferior al de plazas vacantes existentes en el Organismo y ocupadas por interinos al 31 de diciembre de 1994, plazas que constituían ya, recursos humanos necesarios para el desempeño de las funciones y fines encomendados a Osakidetza, y en ausencia de una motivación que explique la razón por la que no se convocan todas las vacantes, ha de entenderse que esta decisión es arbitraria y vulnera los arts. 9.3, 103 y 24.1 de la Constitución, y asimismo el propio art. 18 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública que... incluso en su nueva redacción no deja en manos de la Administración convocar o no las plazas ya existentes, sino la creación de plazas nuevas.”*

El TSJPV ha puesto fin a este contencioso con la Sentencia nº 629/99, de 30 de septiembre de 1999. En lo que a nosotros interesa, el fundamento jurídico 3º de esta sentencia advierte que:

*“La Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en su redacción primitiva (art. 18) estableció con carácter básico un sistema por el cual la oferta de empleo público debía comprender necesariamente la totalidad de las plazas vacantes dotadas presupuestariamente.*

*Como no podía ser de otra manera, la LFPV en sus arts. 22.2 y 92.2 incorporó ese denominador común normativo al ordenamiento autonómico.*

*Sin embargo, la Ley 22/93, de 29 de diciembre, modificó el art. 18.4 de la Ley 30/84, invirtiendo totalmente el principio, al establecer que la oferta de empleo debía comprender sólo las vacantes que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes.*

*El tenor de dicha reforma, no fue incorporado al ordenamiento autonómico hasta la reforma de la LFPV por la Ley 16/97, de 7 de noviembre, cuyo art. 23.1 reproduce el tenor de la norma básica.”*

Por ello, ante este cambio normativo, el TSJPV ha entendido que no sólo no existe el deber legal de incluir en la OPE todas las plazas vacantes, sino que además existe la determinación legal de que se restrinja el ingreso de nuevo personal a su mínima expresión, como en efecto así lo han venido reflejando sucesivas leyes de presupuestos.

Citaremos como referencia inmediata la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, cuyo art. 21.1 -disposición de carácter básico- establece que: *“las convocatorias de plazas para ingreso de nuevo personal del sector público (...) se concentrarán en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren absolutamente prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales. En todo caso el número de plazas de nuevo ingreso deberá ser inferior al 25 por 100 de la tasa de reposición de efectivos”*.

En consecuencia, lejos del esquema reglado que con anterioridad había aplicar al anuncio de OPEs, en la medida en que debían incorporar la totalidad de las plazas vacantes dotadas presupuestariamente, el cambio normativo operado confiere a las distintas administraciones públicas un notable margen de discrecionalidad, siendo a ellas a quienes corresponde determinar, con base en criterios de oportunidad, las necesidades de empleo o de selección de personal que estimen ser atendidas como prioritarias.

Es cierto que la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 ha contemplado que las administraciones públicas puedan convocar los puestos que, estando presupuestariamente dotados e incluidos en sus relaciones de puestos de trabajo, catálogos o plantillas, se encuentren desempeñados interina o temporalmente.

No obstante, insisto en que el margen de discrecionalidad implícito en la nueva regulación de las OPEs y, en último término, el principio de eficacia que por expreso mandato constitucional (art. 103.1) debe presidir la actuación de las administraciones públicas, permiten a éstas tomar en consideración razones objetivas de orden técnico que lleven a limitar el número de vacantes a incluir en la OPE, sin que por ello quepa apreciar causa de arbitrariedad o desviación de poder.

En este sentido, en un plano estrictamente teórico, es forzoso reconocer que el carácter discrecional de las facultades administrativas que nos ocupan posibilita la toma de decisiones orientadas a asegurar una eficaz gestión del total de recursos humanos que, lejos de poder ser analizadas en clave de legalidad, sólo puedan ser valoradas desde una clave de oportunidad técnica, como de hecho ocurre con las decisiones aprobadas por la Administración general de la CAPV que, como es sabido, ha descartado la incorporación a la OPE de: 1) vacantes cuyo desempeño exige requisitos específicos y que no se corresponden con una OPE de carácter básico; 2) vacantes pertenecientes a cuerpos cuyo escaso número de puestos se ha entendido que no compensa o justifica la complejidad que su anuncio acarrearía para la gestión del conjunto del proceso selectivo; y 3) vacantes necesarias con el fin de mantener una proporción de dotaciones de carácter interino que se cifra en un 5% y que, según se explica, permite asegurar la normal gestión del total de efectivos del conjunto de sistema ante eventuales peticiones de reingreso al servicio activo, etc.

Admitido esto, nada obsta a que en un futuro pueda plantearse un control ya particularizado en relación con los criterios técnicos ahora defendidos. En este sentido, a modo de ejemplo, si como consecuencia de estas razones de orden técnico se decide detraer de la OPE un tanto por ciento de las vacantes existentes en un determinado cuerpo de funcionarios, en todo caso, la determinación concreta y exacta de cuáles hayan de ser estas vacantes deberá responder nuevamente a criterios razonados y objetivos, puesto que, en otro caso, bien podría plantearse la existencia de una actuación arbitraria e incluso rayana en la desviación de poder.

### **Promoción interna**

La Administración general de la CAPV se ha venido comprometiendo en sucesivos acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo a posibilitar la consolidación de un puesto de trabajo al personal interino y temporal. En consecuencia, la pretensión que ustedes formulan en su escrito de anteponer el ingreso del personal interino y temporal a la promoción interna del personal que ya goza de la condición de funcionario de carrera podría encontrar su amparo en este compromiso.

Ahora bien, además de este compromiso, sobre la Administración general de la CAPV pesa también el mandato legal de facilitar la promoción interna de los funcionarios a su servicio. En este sentido: art. 22.1 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Por ello, la necesidad de dar cumplimiento a este mandato legal impide atender su petición de que la promoción interna de los funcionarios sea posterior a la estabilidad del personal interino y temporal, puesto que, de tomarse esta decisión, se frustrarían las legítimas expectativas de los funcionarios que reuniendo los requisitos legales estén en condiciones de promocionar a cuerpos superiores.

Precisamente, conforme a la información facilitada por la Dirección de Función Pública, el propósito de atender ambos compromisos ha hecho que, dentro del margen de discrecionalidad del que dispone nuevamente la administración convocante, el turno de promoción interna se haya tratado de configurar de forma restrictiva, a la par que realista, en atención a datos ciertos de funcionarios con posibilidades de promoción.

### **Mantenimiento de todas las bolsas de trabajo que existen en la actualidad y la creación de nuevos puestos de trabajo con ocasión de la implantación de las treinta y cinco horas semanales**

Llegados a este punto, no puedo evitar hacer una consideración expresa al hecho de que tanto la normativa vigente en relación con la representación y participación del personal al servicio de las administraciones públicas en la determinación de sus condiciones de trabajo (Ley 9/1987, de 12 de junio), como las actuales condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración general de la CAPV (Decreto 190/1998, de 28 de julio - BOPV nº 149 de 10 de agosto) remiten a la negociación colectiva las cuestiones que se suscitan en su queja.

Por ello, en la introducción de este escrito, he querido hacer un especial mención a los cauces de escucha, diálogo y participación siempre necesarios y convenientes entre representantes de la administración y del personal a su servicio, de manera que se posibilite el adecuado tratamiento de los diferentes intereses, todos ellos legítimos, que suele haber en juego en este tipo de cuestiones.

Esta remisión a la negociación o acuerdo colectivo cobra especial sentido cuando se trata del sistema de cobertura de necesidades interinas, así como de la determinación de la jornada laboral y la eventual repercusión de esta última en la creación de nuevos puestos de trabajo, dado que, a diferencia de las propuestas analizadas anteriormente, el propio marco de la legalidad vigente permite la toma en consideración de distintas decisiones. En este sentido, a modo de ejemplo, la opción entre el mantenimiento del actual sistema de listas o la configuración de unas nuevas, siempre que se tome en atención a criterios objetivos relativos al mérito y capacidad, entra dentro de un terreno de libre discrecionalidad que, lejos de poder ser analizada con base en criterios de legalidad, se corresponde con motivos de oportunidad que deben intentar ser consensuados en el curso del proceso negociador entre representantes de la administración y del personal a su servicio.

Por ello, en la medida en que el Ararteko siempre ha mantenido un especial celo en no interferir, más allá de los controles de legalidad, en aquellos ámbitos propios de negociación o acuerdo colectivo, debo comunicarles que esta institución no efectúa ninguna valoración a este respecto, al estimar que han de ser los representantes de la Administración general de la CAPV y de los empleados públicos a su servicio los que definan ambas cuestiones.

#### • Resultado

El Ararteko es consciente de que la especial situación que ha llevado a este colectivo a instar la intervención de esta institución es resultado de una práctica irregular, que reiteradamente he denunciado en sucesivos informes al Parlamento Vasco: la falta de convocatoria de OPEs. En definitiva, ha sido la propia Administración general de la CAPV la que ha propiciado que personal con la condición de funcionario interino o contratado temporal no haya podido normalizar su relación de servicios. Esta circunstancia, en sí misma, supone una quiebra del art. 23.2 de la CE, al haber impedido a este personal el acceso definitivo a la función pública, previa acreditación del mérito y capacidad suficientes.

Ahora bien, en el contexto de esta situación global irregular ya denunciada, corresponde al Ararteko defender los derechos fundamentales de la ciudadanía tal como están reconocidos en la Constitución y en las leyes, pero no le compete valorar ni recomendar una u otra de las posibles opciones que dentro de la legalidad pueda adoptar la Administración. Una vez analizada cada una de las cuestiones suscitadas en la queja a la luz de la legalidad, no se apreció tacha de irregularidad o arbitrariedad en el actuar de la Administración general de la CAPV. Dicho en otras palabras, el Ararteko, atendiendo al criterio de legalidad que siempre debe presidir sus actuaciones,

nes, no apreció motivos que en este caso pudieran justificar su intervención ante la Administración.

⇒ *Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Acceso (872/2000)*

#### • Reclamación

Se recibió en la institución una queja sobre la convocatoria que hizo pública el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (TVCP) para la provisión de plazas de letrado, auxiliar de informática y conductor.

La persona promotora de la queja centraba su denuncia en la fase de concurso, en particular en lo relativo a la valoración de los servicios prestados, ya que, en su opinión, la previsión contenida en las bases de la convocatoria, en cuanto a una valoración diferenciada de los servicios prestados en tribunales de cuentas u otros órganos autonómicos de control externo, frente a los prestados en el resto de las administraciones públicas, incurría en un trato desigual contrario a los principios constitucionales que deben regir el acceso a los empleos públicos.

Sin embargo, un estudio más detenido de las bases de esta convocatoria puso en evidencia la necesidad de abordar y analizar otro aspecto, referido también al tratamiento de los servicios prestados: la consideración de la experiencia previa como requisito de acceso a todas y cada una de las plazas convocadas.

#### • Análisis

Creemos interesante reproducir a continuación las consideraciones que remitimos al TVCP, como conclusiones del estudio realizado:

*“Entrando a considerar, en primer lugar, si **la experiencia previa como requisito de acceso** es adecuada a derecho o si, por el contrario, puede ser contraria al principio de igualdad que consagra el art. 23.2 de la Constitución, nada más adecuado que acudir a la doctrina que el Tribunal Constitucional ha establecido a este respecto.*

*Como acertadamente se apunta en su escrito de contestación, reiterados pronunciamientos del Tribunal Constitucional han señalado que:*

*‘la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede poner de manifiesto la aptitud o capacidad para desarrollar una determinada función pública, y puede suponer unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados’.*

*No obstante, este Alto Tribunal, al analizar un asunto de una convocatoria de concurso para la provisión de una plaza de letrado asesor de la Consejería de Administración pública e Interior de la Comunidad Autónoma de Murcia en la que se establecía, entre otros requisitos, ‘el haber prestado servicios un mínimo de dos años en asesoramiento y defensa en juicio de las Administraciones Central o Autonómica’ –Sentencia de 28-2-1994-RTC 1994\60- advirtió que:*

*‘No surgiría ningún problema si se considerasen los servicios prestados, no como un requisito necesario para poder participar en el concurso, sino como un mérito a valorar en una fase posterior del concurso, pues ello no puede estimarse como desproporcionado, arbitrario o irrazonable. El problema surge cuando el citado requisito se considera en la Orden como presupuesto o requisito excluyente o sine qua non para que los aspirantes puedan participar en el concurso, por cuanto implica que, en principio, se excluye a potenciales candidatos al acceso a la Función Pública y se les veda la posibilidad de que pudieran mostrar su capacidad y mérito. En efecto, con la anterior regla se descarta ya inicialmente a unos aspirantes del concurso, lo que produce como efecto práctico una restricción previa y una desigualdad de trato por la única razón de la necesaria existencia de un período previo de servicios administrativos,*

*y esta sola circunstancia no puede considerarse razonable o imprescindible en esta fase previa del concurso, puesto que es en el momento de valoración de los méritos cuando procedería la valoración de esta circunstancia.*

Entre los argumentos añadidos que utiliza el Tribunal Constitucional para fundamentar este pronunciamiento está el de que:

*‘A todo ello hay que añadir que, en las anteriores convocatorias a la plaza de Letrado asesor, no se había establecido este requisito complementario, así como tampoco en la convocatoria inmediatamente posterior a la examinada, esto es, en la Orden de 8 noviembre 1990, en la que se cambia de criterio y se elimina toda referencia al citado requisito, lo que constituye un indicio de que las reglas señaladas en la Orden impugnada para el acceso a la Función Pública se establecieron en aquella ocasión mediante términos que no eran generales y abstractos, sino atendiendo a determinadas referencias singulares que favorecieron a personas concretas sin una fundamentación objetiva y suficiente’.*

*Precisamente, esto mismo parece haber ocurrido con las convocatorias que han venido siendo anunciadas por ese TVCP. Esta institución ha podido comprobar como en convocatorias anteriores (p. ej.: Resolución de 24 de julio de 1991, por la que se convoca concurso-oposición para el ingreso como funcionario de carrera al servicio del TVCP, BOPV nº 154 de 31 de julio) la experiencia no se establece como condición de acceso a plazas tales como las de auditores, letrados y auxiliares administrativos. Antes al contrario, en esta convocatoria los servicios prestados en cometidos análogos a los propios de los puestos convocados, bien en la Administración pública e incluso fuera de ella en el caso de los auditores, son considerados de igual modo, es decir, con igual valor de puntuación, únicamente en fase de concurso.*

Más aún, el Ararteko ha creído conveniente llevar a cabo una labor de estudio comparado con otras convocatorias de pruebas selectivas que han sido anunciadas por instituciones similares como es el caso del Tribunal de Cuentas. Así:

*- Resolución de 29 de octubre de 1999, de la Presidencia, por la que se convocan pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo Superior de Letrados del Tribunal de Cuentas (BOE 269, de 10-11-1999).*

*El proceso selectivo consta de una única fase de oposición pura, sin que entre los requisitos que deben reunir los aspirantes figure ninguno relativo a experiencia previa.*

*- Resolución de 25 de noviembre de 1999, de la Presidencia, por la que se convocan pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas (BOE 289, de 03-12-1999).*

*El proceso selectivo consta igualmente de una única fase de oposición pura, sin que entre los requisitos que deben reunir los aspirantes figure ninguno relativo a experiencia previa.*

Asimismo, esta institución ha revisado otras convocatorias publicadas en el ámbito de la Administración parlamentaria, tanto a nivel estatal como autonómico:

*- Acuerdo de 20 de septiembre de 1999, de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, adoptado en reunión conjunta, en funciones de Mesa de las Cortes Generales, por el que se convoca oposición para la provisión de cuatro plazas del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales (BOE 244, de 12-10-1999).*

*El sistema de selección es nuevamente el de oposición pura. Entre los requisitos que se piden a los aspirantes no figura ninguno relativo a experiencia previa.*

*- Convocatoria de concurso oposición para la provisión de dos plazas de letrado al servicio del Parlamento Vasco.*

*La experiencia previa en administraciones públicas se considera únicamente en fase de concurso. Se valoran exclusivamente los servicios prestados y reconocidos en plazas en las que se hubiera exigido para su acceso el título de Licenciado en derecho.*

*En todas ellas la selección de los candidatos, bien discorra conforme al sistema de oposición pura o bien al de concurso-oposición, en ningún caso lleva aparejada la acreditación de una experiencia previa mínima como condición de acceso. Sólo cuando se trata de concurso-oposición, los servicios prestados son valorados en fase de concurso. (Creemos conveniente destacar que las convocatorias analizadas se refieren todas ellas a puestos de naturaleza técnica –auditores, letrados- ya que es en estas categorías en las que, en su caso, puede cobrar un especial sentido el requerir una experiencia previa orientada a reforzar la capacidad o idoneidad técnica de los posibles candidatos en la línea apuntada por ese Tribunal).*

*Para reforzar esta línea argumental, creo oportuno hacer referencia finalmente a un reciente pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sentencia de 21-04-1999. RJCA*



1999\1344), el cual, con motivo de una convocatoria de pruebas selectivas para el ingreso en el cuerpo de técnicos de auditoría de la Cámara de Cuentas de Andalucía y apartándose del precedente citado en su contestación, relativo a una convocatoria de ingreso al cuerpo de letrados de esta misma Cámara de Cuentas, en el que no apreció tacha al carácter eliminatorio de la fase de concurso, sin embargo ha estimado que:

*‘se prima la experiencia previa en órganos de control externo del Sector Público (v. gr., el haber sido interino o contratado laboral en la Cámara de Cuentas de Andalucía), no ya con respecto a la experiencia similar obtenida en otras unidades administrativas encargadas del control interno de las Administraciones Públicas o en empresas privadas de Auditoría (justamente con la valoración doble según se dijo), sino como condición para lograr el mínimo preciso para acceder a la fase de oposición, o sea, para sustentar la oportunidad de superar la fase de concurso (para lo que se necesitan 6,5 puntos) por encima de otros méritos valorables; diferencia que deviene de toda relevancia por ser la fase de concurso eliminatoria, de modo que las posibilidades de quien no cuente con esta experiencia previa son tan limitadas, que prácticamente tiene vedado el acceso a la función pública en este concurso-oposición. Se lesiona así el derecho a acceder a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad consagrado en el art. 23.2 de la CE.’*  
(la negrita es nuestra)

A juicio de esta institución, el repaso de todas estas convocatorias y pronunciamientos judiciales conduce a una única conclusión posible en lo que respecta a la valoración de la experiencia previa como condición de acceso. Esta conclusión no es otra que la de considerar que dicho requisito, al menos en lo referido a los puestos de trabajo del TVCP que nos ocupan, supone una vulneración del principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas.

En efecto, si bien la toma en consideración de la experiencia previa puede responder a razones objetivas relativas a mérito y capacidad, sin embargo, si se exige como condición de acceso, no resulta adecuada ni proporcionada al fin de tratar de garantizar la profesionalidad del personal de nuevo ingreso, en tanto que frustra y limita las posibilidades de ingreso de candidatos interesados que, pese a no acreditar dicha experiencia, estén en condiciones de demostrar iguales o superiores capacidades y méritos en el curso del proceso selectivo.

En los contactos que se han venido manteniendo en el curso de la tramitación de la queja, la razón que se ha esgrimido por el TVCP para justificar la necesidad de que la convocatoria de concurso-oposición anunciada haya tenido que incorporar este requisito de acceso relativo a la experiencia ha sido la obligada remisión a lo previamente establecido en la relación de puestos de trabajo (RPT, en adelante) del Tribunal.

De esta manera, se ha argumentado que la exigencia de una experiencia previa, que prácticamente afecta a la totalidad de los puestos catalogados, responde o es consecuencia de los criterios seguidos en su momento para la valoración de los puestos de trabajo y que la misma, es decir, esta exigencia de una experiencia previa, se contempla igualmente en las RPT de otros OCEX.

Una vez revisada la documentación que nos ha sido facilitada para corroborar estos extremos, no podemos obviar realizar los siguientes comentarios:

La RPT de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña sólo contempla el requisito de acceso de experiencia de una forma muy singular y específica, ya que sólo lo refiere a los puestos de auditor y ayudante de auditor, pero no para puestos similares a los ahora convocados por el TVCP.

Por su parte, las RPT correspondientes a la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha y al propio Tribunal de Cuentas orientan claramente el requisito de experiencia al sistema de carrera, el primero por acotar este requisito a los puestos abiertos o de adscripción indistinta para funcionarios de las distintas administraciones públicas y el segundo por establecer el mismo, no como requisito indispensable, sino como requisito preferente para su desempeño.

Por último, si bien la Cámara de Cuentas de Andalucía es cierto que configura este requisito especial de experiencia para algunos de los puestos catalogados en su RPT, no se puede obviar el reproche que ello merece a tenor de pronunciamientos judiciales como al que hemos hecho alusión en líneas precedentes (sentencia del TSJ de Andalucía de 21.04.1999 RJCA 1999\1344). Precisamente ante lo indiscutible desde un plano material de la tacha que merece esta condición de acceso relativa a la experiencia previa, en tanto que contraria al principio de igualdad en el acceso a los empleos públicos consagrado en el art. 23.2 de la CE, no cabe otra conclusión que la de entender que nos encontramos ante una impugnación indirecta de la RPT del TVCP lo que, en efecto, obliga a su vez a una revisión de ésta (RPT) a través del cauce procedimental que resulte oportuno.

*Esto supuesto y retomando el objeto inicial de la queja, esto es, la consideración de **la experiencia previa como mérito a valorar en fase de concurso**, sucede que las bases específicas de los distintos puestos convocados distinguen, otorgándoles distinta valoración, los servicios prestados en los tribunales de cuentas y otros órganos autonómicos de control externo de los prestados en el resto de las administraciones públicas, siempre, naturalmente, que se trate de experiencia profesional en funciones directamente relacionadas con el puesto al que se aspire. La valoración de la experiencia en la convocatoria correspondiente al puesto de conductor tiene un peso menor en el conjunto del proceso selectivo que en los casos de los puestos de letrado y auxiliar informático.*

Como decíamos en nuestra petición de información de 19 de septiembre pasado, en estos casos, el obligado respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad hace preciso que las diferencias de valoración entre unos y otros servicios, según la administración o entidad en la que hayan sido prestados, se apoyen en razones de exclusiva índole funcional que, en efecto, justifiquen de una manera objetiva esta diferencia de trato.

*A este respecto, en su escrito de contestación se recogen referencias a la Declaración de Lima de la INTOSAI, así como a los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español para justificar la necesidad de una experiencia previa.*

*De esta manera se subraya que: ‘puesto que la capacidad profesional es el resultado de la conjunción de la formación y de la experiencia, la organización de auditoría fijará la experiencia que deberá poseer el personal auditor para el adecuado cumplimiento de sus funciones’.*

Asimismo, como argumento añadido al anterior, se señala que:

‘...el ánimo de cumplir con las directrices expuestas y de conformar una plantilla en el TVCP, donde los trabajadores posean una experiencia adecuada a la actividad propia y única de fiscalización, ha sido el fundamento de que se haya considerado con un mayor valor la experiencia adquirida en los entes fiscalizados, que si bien puede resultar en parte apta para el desempeño del puesto en cuestión, no tiene tanto valor como la primera por ser la “específica” que corresponde a las “específicas” tareas que desarrollan los OCEX’.

Ciertamente, ciñéndonos al caso de los **letrados**, no cabe negar la especial adecuación de la experiencia acreditada en el propio TVCP o en otros órganos similares de control externo en el desempeño de funciones correspondientes a esta misma categoría. En este sentido, nadie puede negar la plena identidad funcional que cabe establecer en estos casos.

Sin embargo, lo cierto es que, más allá de las especificidades a las que se alude de manera genérica, no se justifica ni razona que existan diferencias de orden funcional, en cuanto a los cometidos a desarrollar, que permitan primar la experiencia en órganos de control externo sobre la experiencia acreditada en estas mismas labores de auditoría, fiscalización o control en órganos o servicios internos de la propia Administración. En definitiva, no se argumenta que las funciones a desarrollar por los letrados del TVCP sean singulares y permitan por ello un trato diferente de la experiencia acreditada en puestos similares de otras Administraciones.

En lo que respecta a la plaza de **auxiliar informático** y más allá de las razones expuestas con carácter general, se subraya la importancia de las técnicas informáticas relacionadas con la auditoría, así como la práctica de constituir equipos multidisciplinares. Ambos extremos se alegan como especificidades o singularidades que justifican que se pueda primar la experiencia previa de un técnico de informática de una entidad fiscalizadora del sector público sobre la experiencia en otros puestos de trabajo de similar naturaleza.

Al mismo tiempo, se describen con detalle las labores de mecanización de la contabilidad y auditoría informática como aplicación propia del TVCP, así como los procesos informáticos dispuestos para la auditoría presupuestaria, extremos éstos que tratan de destacar la existencia de aplicaciones informáticas propias del tribunal.

En cambio, al margen de estas particularidades en cuanto al diseño o formato de las herramientas informáticas utilizadas, las funciones que se describen en las bases específicas correspondientes a esta plaza de auxiliar de informática no difieren en lo sustancial de las labores propias de esta categoría:

- Colaborar en la implantación y mantenimiento de aplicaciones tanto de entorno PC como AS/400.
- Atender y resolver las consultas de los usuarios.
- Instalación de Hardware y Software.
- Realizar copias de seguridad.
- Control operativo de los ordenadores instalados.

- Facilitar la utilización de internet.
- Mantener operativas las líneas de comunicación.
- Gestionar los recursos compartidos de las redes locales.
- Controlar el almacén de fungibles informáticos.
- Realizar la confección de documentos y escritos relacionados con la informática.
- Participar en la formación de los usuarios de las aplicaciones.
- Cargar y poner operativos los diferentes periféricos.

Por ello, a nuestro modo de ver, la mera singularidad del instrumento informático utilizado por ese Tribunal, a pesar de constituir una aplicación propia y específica, no justifica una diferente valoración de los servicios previos, siempre y cuando éstos, además de haberse prestado en el ámbito de una administración pública, guarden la debida correspondencia funcional con los cometidos indicados.

Finalmente, en lo que respecta a la plaza de **conductor**, se argumenta que es importante que la persona que ocupe dichas funciones tenga experiencia y se encuentre familiarizada con todo lo referido a la estructura, funcionamiento y significado de los altos cargos de los OCEX y de las relaciones entre éstos.

Nuevamente, ninguna de las razones apuntadas, referidas en exclusiva a un conocimiento más inmediato de la realidad de la estructura y organización de los OCEX, responde a criterios de orden funcional que, insistimos, son los únicos que pueden soportar una consideración distinta y desigual de los servicios prestados sin que ello suponga una vulneración de los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben regir el acceso a los empleos públicos”.

#### • Resultado

El Ararteko recomendó al TVCP que adoptara medidas para revisar la configuración de los puestos que integran la relación de puestos de trabajo (RPT), así como las bases publicadas mediante la Resolución nº 33/00, de 28 de julio, para la provisión de plazas de letrado, auxiliar de informática y conductor (BOPV nº 154, de 11 de agosto), de tal modo que se anulase y dejase sin efecto el requisito de tener que acreditar dos años (2) o un (1) año de experiencia en labores propias del puesto. Asimismo, recomendó la revisión de las bases específicas publicadas, para que en la fase de concurso se valorasen los servicios prestados en funciones directamente relacionadas con el puesto convocado, con independencia de la administración o entidad pública en la que hubieran sido prestados.

El TVCP comunicó la favorable acogida de las recomendaciones formuladas.

## 6. HACIENDA

### 6.1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2000, el nº de quejas recibidas en el área de Hacienda ha sido de 123, lo que representa un 13,18 % del total de las tramitadas. Por administraciones afectadas se pueden agrupar de la siguiente manera:

- Administración General del País Vasco (Gobierno Vasco).....	3
- Administración foral.....	59
- Administración local.....	63

Por subáreas, su distribución ha sido la siguiente:

- Impuestos municipales .....	3
- Impuestos forales-IRPF .....	32
- Funcionamiento de la Admón. y Proc. Admvo. ....	21
- Tasas municipales .....	11
- Gestión de tributos locales por la diputaciones forales .....	8
- Precios públicos municipales .....	7
- Impuestos forales – IVA .....	3
- Impuestos forales - ITP .....	1
- Otros aspectos .....	1
- Precios públicos – CAPV .....	1
- Precios públicos - Forales .....	1
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad admva. ....	63

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) sigue siendo con diferencia el tributo foral que más quejas genera. Durante el año 2000 algunos contribuyentes plantearon su disconformidad con la obligación de presentar declaración por este impuesto, pese a no superar el límite de 5 millones fijado por las respectivas normas forales. Así por ejemplo, la existencia de más de un pagador determina la obligación de presentar declaración, sea cual sea la cuantía de las rentas percibidas. Cuando el obligado a presentar declaración genera a su vez derecho a la deducción por descendientes en la declaración de sus padres, esta obligación determina la imposibilidad de seguir haciéndolo. Asimismo, la deducción relativa a inversión en vivienda habitual sigue suscitando problemas en torno al destino de las cantidades depositadas en cuentas de ahorro-vivienda y acerca de la residencia efectiva del sujeto pasivo en ella, supuestos ambos que llevan aparejada la obligación de devolver las cantidades deducidas por este concepto.

Para terminar de analizar este impuesto, cabe decir que se recibieron algunas quejas de personas con discapacidad -cuya única fuente de ingresos son las pensiones derivadas de tal calificación- contra la imposibilidad de practicar la desgravación de los rendimientos del trabajo, ya que la aplicación de esa desgravación se prevé de manera específica para trabajadores “minusválidos”.

Las quejas sobre el resto de impuestos forales siguen siendo poco relevantes, aunque tanto el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones como el de Transmisiones Patrimoniales y el IVA han sido objeto de algún expediente de queja.

Ya en el ámbito de los tributos locales, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles sigue generando numerosos problemas, en cuanto a los errores detectados a la hora de fijar el valor catastral de los inmuebles y su repercusión en la cuota que se ha de pagar. Con carácter significativo se han recibido algunas quejas relacionadas con el enclave denominado El Limitado, entre los territorios de Álava y Bizkaia, por doble imposición, pues ha sido reclamado en vía ejecutiva por ambas diputaciones.

En el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica se han producido varios cambios normativos, que van a permitir zanjar las diferencias interpretativas que se planteaban hasta este momento.

Estas modificaciones afectan a la tributación de los remolques ligeros, los vehículos mixtos y a la aplicación de las tarifas del impuesto, atendida la potencia fiscal del turismo.

La primera reforma tiene su origen en el art. 18.22 ° b) de la Ley 50/1998 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. Este precepto confirmó las tesis que había mantenido el Ararteko sobre la no tributación en concepto de IVTM de los remolques y semirremolques ligeros, esto es, aquellos cuyo peso máximo autorizado no excede de 750 kg. Así, esta norma incorpora expresamente una previsión que se deducía, a nuestro juicio, de los propios términos en los que se definía el hecho imponible del IVTM.

Es más, el supuesto de no sujeción que se recoge en esta norma resulta más amplio, ya que no sólo no se encuentran sujetos al IVTM los remolques y semirremolques de peso igual o inferior a 750 kg., sino todos aquellos remolques y semirremolques arrastrados por un vehículo de tracción mecánica cuya carga útil no sea superior a 750 kg. Esta última previsión, referida a la **carga útil**, que no se deducía de la definición ni del alcance del hecho imponible en la redacción anterior.

Correlativamente se ha incorporado esta aclaración a dos normas forales, en concreto, a la Norma Foral 7/89, que regula el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica en el Territorio Histórico de Bizkaia, y a la Norma Foral 14/1989, que regula este mismo impuesto en Gipuzkoa. (No nos consta que en Álava se haya incorporado la modificación, ya que en este territorio no se habían planteado quejas).

En segundo lugar se establece claramente cómo han de tributar los llamados vehículos mixtos. En efecto, por lo que respecta a la calificación de los vehículos, hay que tener en cuenta la modificación que introduce en Gipuzkoa el Decreto Foral 114/1999, de 21 de diciembre, por el que se determina el concepto de las diversas clases de vehículos y las reglas de aplicación de las tarifas del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Este decreto sustituyó a la Orden de 1984, que había concretado cómo se tenían que calificar los distintos tipos de vehículos a los efectos del pago del IVTM.

Este decreto foral aclara definitivamente las dudas que había suscitado la tributación de, entre otros vehículos, los furgones, al establecer en su párrafo 2 que:

*“Los furgones o furgonetas, los vehículos mixtos adaptables y los derivados de turismo tributarán como turismos, según su potencia fiscal, excepto que los mismos dispongan de autorización para transportar más de 1.000 kilogramos de carga útil, en cuyo caso, tributarán como camión”.*

Igualmente, hemos de indicar que para acomodar el texto de la Ley a las precisiones realizadas por el Tribunal Supremo [STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 6 de febrero de 1999 (RJ 1999\1205)], se ha reordenado la estructura de las tarifas que recogían la Norma Foral de Haciendas Locales y la Norma Foral 14/1989, que regula el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Así, a partir del 1 de enero de 2000, los municipios del Territorio Histórico de Gipuzkoa deben liquidar el IVTM de los turismos conforme a esta clasificación:

- de menos de 9 caballos fiscales
- de 9 hasta 11,99 caballos fiscales
- de 12 hasta 13,99 caballos fiscales
- de 14 hasta 15,99 caballos fiscales
- de 16 hasta 19,99 caballos fiscales
- de 20 caballos fiscales en adelante

Continuando en el ámbito de los tributos locales, se han planteado algunas quejas sobre la dificultad de los usuarios para obtener el reintegro de lo abonado en exceso en concepto de suministro de agua y basuras, en aquellos municipios en el que presta el suministro el Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia.

Este consorcio aplica tarifas distintas en función del uso al que se destine el suministro de agua. Así, distingue entre suministro a viviendas y suministro a actividades, el cual tiene asignada una tarifa superior. Sin embargo, hasta hace poco tiempo en los recibos de los distintos periodos tan sólo se identificaban unos códigos de tarifas (05 y 37), que no explicaban el concepto al que correspondía el cobro, por lo que el abonado desconocía las características del pago que estaba realizando y, en consecuencia, no le era posible constatar posibles errores respecto a los datos consignados, ni lógicamente, reclamar.

Una vez advertido el error y solicitada la modificación, el Consorcio accede al cambio, pero en relación con los recibos ya abonados mantiene que las liquidaciones anteriores se practicaron teniendo en cuenta los datos obrantes en el contrato vigente y, por tanto, únicamente a partir del momento en que el usuario pone en conocimiento del consorcio el cambio de la naturaleza del suministro procede la aplicación de la nueva tarifa.

*A este respecto, ha sido preciso recordar que, según el art. 64.d) de la Norma Foral 3/1986, de 26 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia, prescribe a los tres años el derecho de los ciudadanos para reclamar la devolución de los ingresos indebidos, que es aplicable a los ingresos de derecho público no tributarios.*

Por su posible incidencia en el principio constitucional de igualdad, merecen ser destacadas las quejas relacionadas con el tratamiento que se otorga en materia de precios públicos a las familias monoparentales, es decir, a las formadas por uno de los progenitores y los hijos. Sin que quepa hablar de una discriminación generalizada, sí se han detectado algunas situaciones de injusticia material que derivan de la mera condición monoparental de estas familias, que han forzado la intervención de la institución.

Para finalizar, en el apartado relativo al procedimiento administrativo-tributario, podemos citar las quejas registradas como consecuencia de la compensación automática de sanciones de tráfico con las devoluciones del IRPF; las derivadas de una demora

excesiva en la sustanciación de las reclamaciones económico-administrativas planteadas ante los Tribunales Económico-Administrativos Forales (TEAF) de los tres territorios históricos; o la práctica de embargos en vía ejecutiva, por deudas presuntamente prescritas.

## 6.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Funcionamiento de la administración y procedimiento administrativo

⇒ *La notificación de la comprobación de valores debe dirigirse también al sujeto pasivo (803/2000)*

#### • Reclamación

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko la actuación seguida por el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia. Señalaba que en el año 1997 había adquirido una vivienda de protección oficial en Bilbao y que, a mediados de julio de 2000, había tenido conocimiento de que el día 28 de mayo la Hacienda Foral de Bizkaia había revisado la valoración de la vivienda y emitido un acuerdo de comprobación de valores del que se derivaba una valoración superior del inmueble que había adquirido. En última instancia, ello suponía que debería abonar más en concepto de Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP).

El fundamento de la queja, aun cuando también se basaba en el incremento de la valoración del inmueble, radicaba en que la notificación de dicho acuerdo se había practicado en junio de 2000 únicamente en el domicilio del notario de Bilbao donde se formalizó en escritura pública la compraventa del inmueble. Es más, el acuerdo iba dirigido a una empleada de la notaría.

El problema surgió, ya que cuando el ciudadano afectado tuvo conocimiento del acuerdo de comprobación de valores que le remitió el notario, había transcurrido el plazo de 15 días para reclamar la valoración y solicitar una tasación contradictoria.

Asimismo, se daba la circunstancia de que la Hacienda Foral no había tenido en cuenta, al comprobar la valoración del inmueble, que la vivienda adquirida no era libre, sino que estaba sujeta al régimen de las viviendas de protección oficial y que, por tanto, no se podía vender por un precio superior del que marca la legislación vigente.

#### • Análisis

A la vista de reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, esta institución dirigió una petición de informe a la Hacienda Foral, haciendo hincapié en el hecho de que resulta evidente que no es suficiente notificar el acto de comprobación de valores al presentador del documento (notario), sino que es preciso también notificarlo al sujeto pasivo, puesto que sólo a éste reconoce nuestro ordenamiento el derecho a promover la tasación pericial contradictoria. El sujeto pasivo no podrá interesar dicha tasación si no se le notifica el acuerdo de comprobación de valores. Esto es, insistimos en que el acuerdo de comprobación de valores no es un acto de mero trámite, sino un acto del

que derivan importantes consecuencias para el ciudadano, pues lleva consigo un incremento de la base imponible del impuesto.

Asimismo, la jurisprudencia de los tribunales ha reclamado que el acuerdo de comprobación de valores debe ser fundado, lo que equivale a expresar los criterios, elementos de juicio o datos tenidos en cuenta para concretar el valor del bien transmitido. Estos criterios de valoración no se recogían en el acuerdo.

Por último, dado que la vivienda objeto de transmisión se encontraba sujeta al régimen de protección oficial, se debería haber tenido en cuenta que “*a efectos de la valoración de las viviendas de protección oficial o categorías administrativas asimiladas cuyo valor máximo de enajenación se encuentre tasado, la base imponible del impuesto no podrá ser superior al precio máximo que corresponda a dichas viviendas en aplicación de la legislación de viviendas de protección oficial o categorías administrativas asimiladas*”. (Art. 44.7 de la Norma Foral 3/1989, de 23 de marzo, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados).

- Resultado

*La Hacienda Foral de Bizkaia informó al Ararteko de que dio de baja la liquidación girada.*

⇒ *Problemas surgidos con la domiciliación bancaria de obligaciones tributarias (859/1999)*

- Reclamación

Se recibió en esta institución un escrito de queja sobre los problemas surgidos a un contribuyente con la domiciliación del pago de sus obligaciones tributarias, con el Ayuntamiento de Bilbao.

El reclamante alegaba que desde hacía varios años tenía domiciliado el pago de sus obligaciones tributarias con ese Ayuntamiento en la misma cuenta bancaria, y que su cobro se desarrollaba con total normalidad.

Sorprendentemente, en el año 1997 recibió del Ayuntamiento de Bilbao una providencia de apremio por impago de un recibo del IBI y de la tasa de alcantarillado.

Desde entonces, pese a los diversos escritos presentados por el interesado ante esa corporación, advirtiendo de que tal circunstancia podía deberse a que en el listado remitido por el Ayuntamiento a la entidad bancaria se omitía el dígito de control de su cuenta corriente, no habían cesado los requerimientos para que abonara la deuda con los recargos.

- Análisis

Se entendió que, si hasta ese momento los cobros se habían realizado con normalidad, la causa que motivó el impago del recibo podía ser imputable al propio Ayuntamiento. Por ello, se solicitó información sobre el particular. En respuesta a esta petición, el Área de Intervención y Tesorería del Ayuntamiento informó de que el interesado no había aportado ningún justificante de la entidad bancaria donde tiene domiciliados los recibos que acreditara que esa era la causa de que no se atendieran los respectivos pagos.



Igualmente, nos manifestó que no existía ninguna objeción a que, acreditado este extremo, se anularan los recargos de apremio aplicados.

- Resultado

Finalmente el Ayuntamiento de Bilbao estimó la solicitud de devolver el recargo de apremio aplicado sobre los recibos girados por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y tasa de alcantarillado, y su importe fue abonado mediante una transferencia bancaria a la cuenta del titular.

## B) Impuestos forales – IRPF

⇒ *Determinación de la base imponible en el IRPF (428/1999)*

- Reclamación

Según manifiesta el reclamante, en sus declaraciones del IRPF de los ejercicios 1995 y 1996 integró las cantidades derivadas de una explotación arrendaticia, correspondiente a un local del que es propietario.

No obstante, tales cantidades nunca llegaron a percibirse, dada la insolvencia del arrendatario, lo que desembocó en un procedimiento judicial seguido ante el juzgado de 1ª instancia nº 5 de San Sebastián, y en la correspondiente sentencia en la que se constataba lo expresado.

En la declaración del ejercicio 1996, sin embargo, convencido de que el año anterior sí había declarado tales rendimientos, el contribuyente integró como saldos de dudoso cobro 7.200.000 ptas., correspondientes a las rentas no percibidas.

En el momento de plantearse la queja, la Hacienda Foral de Gipuzkoa reclamaba al interesado 3.588.935 ptas. derivadas del ejercicio 1995, por no incluir las rentas derivadas del arrendamiento, pero no había practicado la liquidación correspondiente al ejercicio 1996, en la que se tienen en cuenta los saldos de dudoso cobro.

Siempre según la versión del reclamante, se producía así un trato discriminatorio por parte de esa Administración tributaria, ya que obligaba a computar como percibidas las rentas presuntas derivadas de tal arrendamiento, pero no efectuaba la devolución que resultaba de su consideración como saldos de dudoso cobro en el ejercicio de 1996.

- Análisis

Solicitada información a la Hacienda Foral de Gipuzkoa, contestó mediante un escrito de la jefe del Servicio de Gestión de Impuestos Directos, cuyo contenido era el siguiente :

*“El apartado uno del artículo 56 de la Norma Foral 13/1991, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, dispone que los ingresos y gastos que determinen la base del Impuesto se imputarán al período en que se hubiesen devengado los unos y producido los otros, con independencia del momento en que se realicen los correspondientes cobros y pagos.*

*Por su parte, la letra e) del punto A del apartado uno del artículo 7 del Decreto Foral 21/1992, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Regla-*

mento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, establece como gasto deducible de los ingresos devengados por el arrendamiento de inmuebles los saldos de dudoso cobro, siempre que esta circunstancia quede suficientemente justificada, entendiéndose como suficientemente justificada tal circunstancia, cuando el deudor se halle en situación de suspensión de pagos, quiebra u otras análogas o cuando entre el momento de la primera gestión de cobro realizada por el sujeto pasivo y el de finalización del período impositivo hubiese transcurrido más de un año y no se hubiese producido una renovación de crédito.

Atendiendo a lo expuesto, este Servicio de Gestión de Impuestos Directos, Sección Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, entiende que, habiéndose imputado mediante la liquidación correspondiente como ingresos del capital inmobiliario las rentas devengadas y exigibles por arrendamiento, aunque no cobradas, en el ejercicio 1995 por importe de 7.200.000 pesetas, también se computó esta cantidad como gasto en concepto de saldos de dudoso cobro en el ejercicio siguiente, reduciendo los ingresos del año 1996, devolviéndose 541.910 pesetas como cuota diferencial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del ejercicio 1996, por lo tanto no se ha producido un trato discriminatorio por parte de esta Administración Tributaria hacia el reclamante, actuando de forma correcta al imputar los ingresos y los gastos que determinan la base del impuesto a los periodos en que se devengaron los unos y se produjeron los otros con independencia del momento en que se realizaron los correspondientes cobros y pagos, es decir, las rentas devengadas en el ejercicio 1995 por arrendamiento en ese año y los saldos de dudoso cobro en el ejercicio 1996”.

- Resultado

De su lectura se deduce que la rectificación practicada por Hacienda en el ejercicio 1995, al incluir como ingresos las rentas no percibidas, fue acompañada de la operada en el ejercicio 1996, computándose como saldos de dudoso cobro las mismas cantidades.

Por otro lado, la devolución resultante de la liquidación del ejercicio 1996 nos consta que se hizo efectiva, por importe de 541.908 ptas., según nos manifestó la propia jefe del Servicio de Gestión de Impuestos Directos.

### C) Impuestos forales - IVA

⇒ Graduación de una sanción por infracción tributaria (306/2000)

- Reclamación

El reclamante manifiesta que, dentro del plazo reglamentario, presentó la declaración-resumen anual del IVA, modelo 391, correspondiente al ejercicio 1998, mediante una entidad bancaria, con un resultado a su favor de 264.561 ptas., que solicitó compensar en periodos posteriores.

Después recibió de la sección de IVA una notificación de sanción por ingreso fuera de plazo, por importe de 25.000 ptas., momento hasta el cual afirmaba que no se percató de que no tenía en su poder la correspondiente copia sellada, acreditativa de la presentación en plazo de la declaración.

Pese a que en aquel entonces solicitó una explicación de la entidad bancaria en cuestión, aún hoy dice desconocer el paradero de la declaración presentada.

- Análisis

En todo caso, el interesado solicitaba que la sanción impuesta fuera la mínima prevista para las infracciones simples, teniendo en cuenta que el resultado de la autoliquidación no llevaba aparejado el ingreso de cantidad alguna y que, por tanto, había que entender que no se había ocasionado ningún perjuicio para la Hacienda Foral, y que además, dando por válida su versión de los hechos, la omisión sancionada había sido involuntaria.

Planteadas las circunstancias concurrentes ante la Hacienda Foral de Gipuzkoa, mediante un informe del jefe de la sección correspondiente manifestaron que, en cuanto a la presentación en plazo de la declaración -alegada por el interesado-, no existía prueba alguna que lo acreditara.

En cuanto al importe de la sanción impuesta -25.000 ptas.-, Hacienda argumentó que la Norma Foral 1/85 General Tributaria (NFGT) establece que las infracciones simples serán sancionadas con multas que van de 1.000 a 150.000 ptas.

La misma Norma establece en su artículo 82, letras e y f, que las infracciones simples se graduarán basándose en la falta de cumplimiento espontáneo o el retraso en el incumplimiento de sus obligaciones y en la transcendencia para la eficacia en la gestión tributaria. En similares términos se expresa el Decreto Foral 4/97 por el que se desarrollan las disposiciones de la NFGT.

Por otro lado, la Orden Foral 59/97, por la que se establecen sanciones con relación a determinadas infracciones simples, establece en su artículo 1-1 c una multa de 25.000 ptas. para quien presente fuera de plazo en un período inferior al año las declaraciones resúmenes anuales del IVA modelos 390, 391, 392.

- Resultado

A juicio de Hacienda, la circunstancia alegada por el interesado en el sentido de que presentó en plazo una declaración en una entidad bancaria -que podría ser la más significativa- no había quedado acreditada, ni tampoco la entidad bancaria se había hecho cargo de esa situación.

En su opinión, el contribuyente tampoco se había preocupado por el hecho de no tener una declaración debidamente sellada por la entidad bancaria ante la cual aparentemente la presentó.

Solamente desde el momento en que se emitió el requerimiento por ese servicio se planteó presentar la declaración que faltaba.

A la vista de ello, por lo que al Ararteko respecta, hubo que considerar agotadas las actuaciones hasta donde nuestra competencia alcanza y se cerró el expediente.

## D) Impuestos municipales

⇒ *Exigencia de pago del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) para tramitar la baja de un automóvil (1159/1999)*

- Reclamación

El interesado mostraba su disconformidad con la exigencia de abono en vía ejecutiva por el Ayuntamiento de Bilbao de unos recibos del IVTM, alegando que al no poder hacer frente al pago de éstos, tampoco podía tramitar la baja de los vehículos en cuestión ante la Jefatura Provincial de Tráfico, con lo que la deuda se iba incrementando año tras año.

- Análisis

Tras analizar detenidamente la queja, se consideró preciso indicar al reclamante que la exigencia de pago del último recibo del IVTM, para poder tramitar la baja del vehículo en la Jefatura Provincial de Tráfico, no viene impuesta por el Ayuntamiento de Bilbao, sino que está contenida en la Norma Foral 7/89, reguladora del IVTM en el Territorio Histórico de Bizkaia, de manera que su aplicación es obligatoria en todos los municipios, y su redacción es idéntica a las normas de Gipuzkoa, Álava y el resto del Estado.

Por otro lado, se informó al interesado de que podía haber evitado que la deuda fuera incrementándose año tras año, sólo con haber abonado cualquiera de los recibos en periodo voluntario, y haber tramitado a continuación la baja de los vehículos, sin perjuicio de que el Ayuntamiento hubiera seguido exigiendo el pago de los recibos anteriores que estuvieran en vía de apremio.

- Resultado

No apreciando, por tanto, la existencia de irregularidad alguna en la actuación del Ayuntamiento de Bilbao y agradeciendo la confianza depositada en la institución del Ararteko, se procedió al cierre del expediente.

⇒ *Tributación de los vehículos mixtos, furgones y furgonetas en el IVTM (295/2000)*

- Reclamación

El titular de un furgón se quejaba de que el Ayuntamiento de Irun había cambiado la calificación de su vehículo a los efectos del cobro del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).

En este sentido, nos informaba de que hasta el año 2000 el Ayuntamiento de Irun había considerado su vehículo como un camión y, en consecuencia, había pagado el impuesto en función de la carga útil que estaba autorizado a transportar el vehículo. No obstante, en el año 2000 el Ayuntamiento le había girado el impuesto por ser titular de un turismo de más de 12 caballos fiscales. Este cambio de calificación resultaba económicamente más gravoso para el propietario del vehículo.

- Análisis

En lo referente a la calificación de los vehículos, hay que tener en cuenta la modificación que introduce el Decreto Foral 114/1999, de 21 de diciembre, por el que se determina el concepto de las diversas clases de vehículos y las reglas de aplicación de las tarifas del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Este decreto sustituyó a la Orden de 1984, que había venido concretando cómo se tenían que calificar los distintos tipos de vehículos para el pago del IVTM.

Este decreto foral aclaraba definitivamente las dudas que había suscitado la tributación de, entre otros, los furgones, al establecer en su párrafo 2 que: *“Los furgones o furgonetas, los vehículos mixtos adaptables y los derivados de turismo tributarán como turismos, según su potencia fiscal, excepto que los mismos dispongan de autorización para transportar más de 1.000 kilogramos de carga útil, en cuyo caso, tributarán como camión”*.

- Resultado

Dado que el vehículo del que el ciudadano era titular no estaba autorizado para transportar más de 1.000 kg. de carga útil, le informamos que la actuación del Ayuntamiento de Irun se había ajustado a la legalidad vigente.

⇒ *Realización del hecho imponible en el Impuesto sobre Actividades Económicas (330/2000)*

- Reclamación

El reclamante manifestaba que en el año 1990 alquiló un local de negocio en comunidad de bienes con otra persona, para desarrollar una actividad de bar.

No obstante, diversos problemas relacionados con el proyecto para la solicitud de licencia y una grave enfermedad de su socio hicieron que desistiera de tal iniciativa, de manera que el propietario del local donde iba a desarrollarse la actividad lo alquiló a otras personas.

Pese a todo, el interesado no formalizó la correspondiente baja en la licencia fiscal, por lo que el Ayuntamiento le exigía las liquidaciones giradas.

- Análisis

En el momento de solicitar información al Ayuntamiento implicado, se consideró preciso llamar la atención sobre el hecho de que la Diputación Foral de Bizkaia había estimado las mismas alegaciones del interesado en el recurso de reposición que él mismo interpuso contra una sanción impuesta por falta de presentación de la declaración anual de IVA del ejercicio 1991.

- Resultado

Tras la solicitud formulada sobre el particular al Ayuntamiento de Bilbao, éste contestó un mediante escrito de la directora del Área de Economía y Hacienda. En él nos comunicaba que, atendiendo a las circunstancias concurrentes, la anulación de los recibos relativos al Impuesto sobre Actividades Económicas de los ejercicios 1992 a

1999 se llevaría a efecto por Decreto del concejal delegado del Área de Economía y Hacienda, de fecha 2 de junio de 2000.

⇒ *Bonificaciones a las viviendas sociales en el pago del IBI (439/2000)*

- Reclamación

Los titulares de una vivienda de protección oficial, ubicada en Vitoria/Gasteiz se dirigieron al Ararteko, ya que el Ayuntamiento les había desestimado la aplicación de una bonificación del 50% en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

- Análisis

La Ordenanza municipal de Vitoria/Gasteiz que regula el IBI reconoce, además de las bonificaciones habituales en este impuesto, a algunas viviendas de protección oficial: *“El Ayuntamiento concederá una bonificación del 50% de la cuota de este Impuesto a las viviendas de carácter social ocupadas en régimen de derecho de superficie regulado en el artículo 16 del Decreto 212/1996, de 30 de julio, de medidas financieras y régimen jurídico de las viviendas sociales. El plazo de disfrute de esta bonificación será de 5 años, concedidos a partir de su concesión, previa solicitud del sujeto pasivo”*.

Esto es, la concesión de la bonificación queda condicionada a que, por una parte, la persona que tenga que pagar el impuesto resida efectivamente en la vivienda que se encuentra sujeta al pago del IBI y, por otra, a que la adquisición del inmueble se haya hecho en concepto de derecho de superficie, y no de propiedad.

- Resultado

Se informó a los reclamantes que en su caso la decisión del Ayuntamiento se había ajustado a la legalidad, ya que ellos habían adquirido el pleno dominio de las viviendas de protección oficial que habían comprado.

⇒ *Falta de adaptación de la ordenanza municipal a la norma foral (839/2000)*

- Reclamación

Una persona que padece una discapacidad física del 77% sometió al Ararteko la denegación por parte del Ayuntamiento de Asparrena de su solicitud de exención en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).

A este respecto, el interesado alegaba que tuvo conocimiento de que podía beneficiarse de la exención en el pago de este impuesto, y que solicitó a esa entidad local dicha exención en el IVTM.

Sin embargo, su petición había sido desestimada, ya que, conforme al art. 4.1.d) de la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Asparrena que regula el IVTM, sólo procede la exención cuando el vehículo no supera los 12 caballos fiscales y está adaptado para que lo conduzca una persona que padece una discapacidad física. El vehículo de la persona reclamante tenía una potencia fiscal de 12.93 caballos fiscales.

- Análisis

Sobre esta cuestión, se planteó al Ayuntamiento afectado que debía tener presente que mediante Norma Foral 6/1999, de 19 de abril, de Medidas Fiscales, las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava habían modificado la exención por minusvalía en el IVTM, y que dicha ampliación surtía efectos a partir del 1 de enero de 1999.

Así, indicamos a la corporación local que la nueva redacción del art. 2.1.d) señalaba que: “*estarán exentos del impuesto los coches de minusválidos (...) adaptados para su conducción por personas con discapacidad física, siempre que su potencia sea inferior a 14 ó 17 caballos fiscales y pertenezcan a personas minusválidas o discapacitadas físicamente, con un grado de minusvalía inferior al 65%, o igual o superior al 65% respectivamente*”.

Dado que resulta obligatoria la adecuación de las ordenanzas municipales a la Norma Foral y que el vehículo del reclamante no superaba los límites de potencia fiscal que señala la Norma Foral para ser beneficiario de la exención, esta institución planteó al Ayuntamiento de Asparrena la procedencia de la solicitud.

- Resultado

Esa entidad local informó al Ararteko de que había acordado modificar su Ordenanza Fiscal y reconocer al reclamante su condición de beneficiario de la exención, hechos que pusimos en conocimiento de la persona afectada. Igualmente, le indicamos podía solicitar también la exención en relación con el ejercicio 1999, pues los efectos de la Norma Foral 6/1999 se retrotraían al 1 de enero de 1999.

## E) Precios públicos municipales

⇒ *Importe de los precios públicos en concepto de vados y pasos a través de las aceras (605/1999)*

- Reclamación

Una comunidad de vecinos se mostraba disconforme con el importe, considerado desproporcionado, de unas liquidaciones giradas por el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, en concepto de vados y pasos de acera de los años 1994 a 1998, correspondientes a los garajes de la copropiedad.

- Análisis

Tan pronto como recibimos la queja, solicitamos información al respecto a la corporación citada, que respondió mediante un escrito del jefe del Servicio de Base de Datos.

En él se indicaba que, ante la presentación masiva de recursos contra las liquidaciones referidas, el Ayuntamiento solicitó un informe externo sobre los criterios que habían servido de base para fijar los nuevos precios públicos en concepto de reserva de vados y pasos de acera.

Este informe confirmaba que los valores utilizados por el Ayuntamiento respondían a la realidad actual, pero discrepaba con el criterio municipal, pues consideraba

que, en la utilización de ese suelo como paso de acera, se debía diferenciar entre los usos lucrativos asociados a la realización de una actividad económica, y los usos domésticos (garajes de propietarios). En estos últimos estimaba aconsejable una reducción significativa respecto de los únicos valores fijados por el Ayuntamiento.

- Resultado

Así, el Ayuntamiento, reconociendo que impositivamente es más acertado diferenciar el aprovechamiento que en los pasos de acera se detenta con un garaje colectivo y con un local con actividad comercial o industrial, acordó practicar nuevas liquidaciones por el concepto de pasos de acera de los años 1994 a 1998, aplicando sobre los precios vigentes en 1993 la subida que año a año había experimentado el IPC.

## F) Tasas municipales

⇒ *Hecho imponible de una tasa por expedición de informes de naturaleza urbanística (199/2000)*

- Reclamación

La interesada manifiesta que en el mes de enero de 1997 se personó en las oficinas del Ayuntamiento de Bermeo, solicitando una información sobre la edificabilidad de un terreno propiedad de su padre.

Como el contenido de la consulta excedía de la capacidad del funcionario actuante, éste solicitó un informe del arquitecto municipal, sin mencionar en ningún momento que tal actuación llevaba aparejado el pago de una tasa.

Fruto de esta actuación, el arquitecto municipal emitió un informe, que, en opinión de la interesada, no aclaraba la cuestión planteada, y se giró la correspondiente liquidación, por importe de 11.000 ptas., tomando como sujeto pasivo a su padre.

En junio de 1998 la reclamante presentó un escrito en el Ayuntamiento alegando que el informe emitido era incomprensible y que, por otro lado, no había sido informada de que incurriría en tal gasto, razones por las que solicitaba la anulación de la liquidación girada.

Sin que se hubiera dado respuesta a este escrito, ese Ayuntamiento practicó un embargo en una cuenta de titularidad de su padre, quien recurrió. Su recurso fue estimado mediante resolución de fecha 11 de noviembre de 1999, en el aspecto relativo a que él no era sujeto pasivo de la tasa.

El 10 de diciembre de 1999 la reclamante presentó un nuevo escrito reiterando lo manifestado en el del mes de junio de 1998, pero hasta el momento de presentar la queja no había obtenido respuesta y, por otro lado, no se le había devuelto el importe embargado de la cuenta de su padre.

- Análisis

Tan pronto como se recibió su queja se solicitó información sobre el particular al Ayuntamiento, el cual, contestó mediante escrito del propio Alcalde. En él se indicaba que, en contra de lo afirmado por la reclamante, la solicitud de información iba firmada por su padre y que en la rúbrica era perfectamente inteligible su nombre.



Asimismo se indicaba que en el Ayuntamiento, “...el funcionario responsable y habilitado para atender las consultas referentes a urbanismo y elaborar informes sobre ellas es el arquitecto municipal, y no cualquier funcionario que se encuentre cumpliendo su cometido.

*El hecho de realizar una consulta sobre urbanismo implica el desarrollo de una actividad municipal, y la cantidad que se debe abonar por ello está establecida en la Normativa Fiscal Municipal de la Tasa por Servicios de Urbanismo y Medio Ambiente.*

*Así, tras elaborar los informes para la resolución del recurso, el 31 de enero de 2000 se resolvió desestimar el recurso mediante el Decreto 52. La interesada recibió la notificación de dicha resolución el 25-02-2000.”*

- Resultado

Desde la perspectiva de la legalidad del cobro de la tasa, por tanto, no cabía apreciar ninguna objeción; cuestión distinta es la adecuación del informe emitido por el arquitecto municipal a la consulta formulada.

Así, sin perjuicio de la conveniencia de abonar la tasa, cuya exigencia -como ya hemos indicado- es procedente, se sugirió a la interesada que presentara un nuevo escrito ante el Ayuntamiento, solicitando aclaración sobre aquellos aspectos del informe del arquitecto municipal que entendiera que no estaban claros o que no se habían resuelto debidamente.

## 7. INTERIOR

### 7.1. INTRODUCCIÓN

De las quejas presentadas ante la institución del Ararteko en el año 2000, ochenta y una han correspondido al área de interior, cantidad ésta que ha supuesto un incremento de un 16% respecto de las que se presentaron en esta misma área en el año 1999. Su relación en cuanto a las administraciones afectadas es la siguiente:

- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) .....	45
- Administración foral .....	3
- Administración local .....	38

El número de expedientes incoados, por subáreas, es el siguiente:

- Tráfico .....	57
- Seguridad ciudadana .....	13
- Derechos y libertades .....	5
- Funcionamiento de la Administración y P.A. ....	3
- Juego y espectáculos .....	2
- Régimen electoral .....	1

Asimismo, se han incoado cinco expedientes de oficio, de los cuales tres se incluyeron en la subárea de seguridad ciudadana, uno en la de derechos y libertades y uno en la de tráfico. Los datos anteriores determinan que en el año 2000 se ha iniciado la tramitación de ochenta y seis expedientes de queja en el área de interior, lo que ha implicado un incremento global de un 6% respecto de las que fueron incoadas en el año 1999.

De las cincuenta y siete quejas tramitadas a instancia de parte en la subárea de tráfico, tres lo han sido conjuntamente contra actuaciones de la Dirección de Tráfico del Departamento de Interior del Gobierno Vasco y de la Hacienda Foral de Bizkaia, veintidós contra actuaciones de la Dirección de Tráfico del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, doce contra actuaciones del Ayuntamiento de Bilbao, cinco contra actuaciones del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, cuatro contra actuaciones del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, tres contra actuaciones del Ayuntamiento de Errenteria, y una contra actuaciones del Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco y de los Ayuntamientos de Barakaldo, Basauri, Getxo, Erandio, Santurtzi, Hondarribia e Ibarra, respectivamente. El origen de las quejas tiene relación con la aplicación del régimen jurídico regulador del tráfico, tanto desde la perspectiva de la ordenación como, sobre todo, del régimen sancionador, en sus aspectos materiales y procedimentales. En algunos casos se han analizado aspectos derivados de los procedimientos de apremio seguidos para la ejecución forzosa de las multas impuestas, ya que en determinadas quejas se ha llegado a la previa consideración de que las sanciones habían prescrito. En esta subárea de tráfico se ha incoado un expediente de oficio como consecuencia de la retirada de un vehículo de la vía pública por parte de los servicios de la Policía Local de Vitoria/Gasteiz. El Ararteko tuvo conocimiento del

asunto mediante una carta del ciudadano afectado, que se publicó en un medio de comunicación. En esta misiva, manifestaba su malestar por la intervención de los servicios municipales, que él consideraba inadecuada. Tras una inicial petición de información, el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz nos informó de que había analizado la actuación administrativa denunciada y había decidido revocarla, devolviendo al interesado las cantidades abonadas en concepto de tasa por retirada.

Mediante las trece quejas tramitadas a instancia de parte en la subárea de seguridad ciudadana, se han sometido a la consideración del Ararteko diez actuaciones de funcionarios de la Ertzaintza, y una de funcionarios de las Policías Locales de Bilbao, Donostia/San Sebastián y Vitoria/Gasteiz, respectivamente. En lo que se refiere a las actuaciones de oficio, se han incoado tres expedientes. Dos de ellos como consecuencia de informaciones aparecidas en los medios de comunicación, relacionadas con detenciones practicadas por funcionarios de la Ertzaintza y de la Policía Local de Vitoria/Gasteiz. El otro por una intervención, asimismo, de funcionarios de la Policía Local de Vitoria/Gasteiz, relacionada, en este caso, con el modo en el que fueron tratados determinados ciudadanos que podrían incluirse, para mejor comprensión, en el ámbito de la marginalidad.

Desde la perspectiva material de la actuación en los expedientes incluidos en esta subárea de seguridad ciudadana, merece la pena destacar la aceptación por parte del Departamento de Interior de una recomendación efectuada en el año 1999 (expte. 1974/1998) en la que se interesaba que, para establecer medidas preventivas que garantizaran la inexistencia de comportamientos policiales vulneratorios de los derechos de las personas detenidas, se estudiase la posibilidad y se estableciese, en su caso, un sistema de control basado en grabaciones realizadas con cámaras situadas en los pasillos de las zonas de calabozos de las comisarías. En el informe correspondiente al año 1999, en este mismo ámbito del análisis, mencionamos que el Departamento de Interior había aceptado dos recomendaciones en las que se solicitaba que se iniciaran sendos procedimientos de investigación por actuaciones de funcionarios de la Ertzaintza, una de ellas relacionada con la práctica identificación y cacheo a unas ciudadanas, y la otra, por una identificación y posterior detención. La aceptación formal de las recomendaciones por parte de dicho órgano de la Administración General de la Comunidad Autónoma no ha tenido su reflejo en actuaciones concretas. A pesar de varios recordatorios, a 31 de diciembre de 2000, el Ararteko no ha tenido conocimiento de la tramitación de los expedientes de investigación a que hemos hecho anterior referencia ni, lógicamente, de su resultado. Entendemos que esa constatada inoperancia, merece ser reseñada, por cuanto resulta incoherente con la inicial respuesta de la Administración.

Mediante los cinco expedientes incoados a instancia de parte, incluidos en la subárea de derechos y libertades, se han sometido a la consideración del Ararteko actuaciones sobre estos asuntos: genéricos malos tratos por parte de funcionarios policiales; el derecho de acceso a los datos obrantes en los archivos de la Ertzaintza; la práctica de ruedas de reconocimiento; la actuación del Alcalde de Getxo ante la exhibición de pancartas en los plenos de la corporación y la grabación que realizó un operativo de la Ertzaintza de una concentración celebrada ante la sede de este Ayuntamiento en protesta por la colocación de una bomba ante el domicilio de una vecina de esa localidad. Por este último motivo, antes de que un colectivo de ciudadanos presentara una queja, el Ararteko inició una investigación de oficio.

En la subárea de funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo se han tramitado tres quejas. En ellas se han analizado cuestiones procedimentales en un expediente sancionador en materia de transportes, diferencias en cuanto a una indemnización acordada en el programa de ayudas a las víctimas del terrorismo, así como aspectos procesales en un expediente sancionador tramitado en aplicación de la Ley de Seguridad Ciudadana. En todos los casos, los procedimientos los han tramitado órganos del Departamento de Interior del Gobierno Vasco.

Las dos quejas incluidas en la subárea de juego y espectáculos están relacionadas con la aplicación del régimen de horarios de establecimientos de hostelería en el municipio de Beasain, y con una intervención de los servicios de la Dirección de Juego y Espectáculos del Departamento de Interior del Gobierno Vasco en los locales conocidos como cibertecas.

Finalmente, en el ámbito de la subárea de régimen electoral, se tramitó una consulta respecto a las condiciones exigidas para que los ciudadanos de origen extranjero pudieran ejercer el derecho de sufragio activo.

A lo largo del año 2000, la institución del Ararteko ha culminado, adoptando distintos acuerdos, la tramitación de ochenta y siete expedientes de queja, incoados en este ejercicio y en ejercicios anteriores, quedando en trámite, pendientes de resolución, a 31 de diciembre, cincuenta y nueve.

Los datos precedentes ofrecen una doble información. Por un lado, se comprueba, desde la perspectiva estrictamente numérica, el balance de la intervención de los servicios de la institución en esta área concreta. Asimismo, se dibuja el perfil de los asuntos que los ciudadanos han sometido a nuestra consideración. Sin embargo, la lectura de estos antecedentes no puede llevar a la conclusión de que, mediante las investigaciones realizadas en respuesta a todas las quejas presentadas se hayan constatado irregularidades o infracciones del ordenamiento jurídico. La valoración sustantiva de las actuaciones administrativas controladas se refleja en los resúmenes de los asuntos más destacables y en otros capítulos del presente informe, particularmente en el correspondiente al cumplimiento de las recomendaciones que se han formulado.

## 7.2. SELECCIÓN DE QUEJAS Y ACTUACIONES DE OFICIO

### A) Derechos y libertades

⇒ *Intervención de la Ertzaintza en el Alarde de Hondarribia (32/1999OF)*

#### • Reclamación

A raíz de la celebración del Alarde en Hondarribia, el 08-09-99, el Ararteko recibió diferentes noticias y llamadas telefónicas de personas que exponían su disconformidad sobre el modo en que se había desarrollado la intervención de la Ertzaintza. Según se nos relató -y recogieron al día siguiente algunos medios de comunicación- los agentes de la Policía Vasca impidieron el paso a la Compañía Jaizkibel cuando ésta se dirigía a la primera concentración, y lo hicieron cargando de manera violenta y

desproporcionada contra los integrantes de dicha compañía y contra la gente del público que les apoyaba.

- Análisis

El conflicto que desde hace varios años viene manifestándose en Irun y Hondarribia causa honda preocupación al Ararteko, que reiteradamente ha defendido el derecho de todas las personas a participar en pie de igualdad en la principal manifestación festiva de su localidad. La exclusión del Alarde de una parte de la población por el solo hecho de ser mujeres constituye una clara discriminación, cuya ilegalidad deriva del art. 14 CE y ha sido apreciada en varias resoluciones del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Por este motivo, y en virtud de una queja recibida por la actuación de la Ertzaintza en el Alarde de Hondarribia de 1998, el Ararteko dirigió un escrito (de fecha 26-11-98, ref.: 2261/1998/21) al Departamento de Interior, en el que se recordaba la obligación de la Ertzaintza de garantizar el ejercicio del derecho de las mujeres a intervenir en el Alarde. Retomando esas reflexiones, que siguen siendo plenamente válidas, solicitamos información sobre las directrices y criterios de actuación que el Departamento impartió a los agentes designados para intervenir en Hondarribia, así como los mecanismos y dispositivos adoptados para defender el derecho de toda persona a no sufrir discriminación y, en el caso concreto, a tomar parte en el Alarde de dicha localidad.

Ante las noticias de que la Ertzaintza había calificado a la Compañía Jaizkibel de “contramanifestación”, el Ararteko preguntó al Departamento si asumía como propias esas afirmaciones. Asimismo, en el supuesto de que algún colectivo o grupo de particulares hubiese comunicado la celebración del Alarde de Hondarribia conceptuándolo como manifestación, solicitamos que se nos diese traslado de la resolución administrativa por la que se dio el visto bueno o el acuse de recibo a dicha comunicación.

- Resultado

A la vista de la información remitida por el Departamento de Interior, el Ararteko consideró necesario efectuar una recomendación. En la fundamentación de ésta, argumentamos nuestro desacuerdo, tanto con el enfoque adoptado, como con las conclusiones de dicha administración. Desde nuestro punto de vista, la raíz principal de las discrepancias se encuentra en el planteamiento mismo del Departamento, el cual, al articular la intervención policial, parte de la base de que existen dos alardes diferentes y opuestos entre sí. No es así. Cada 8 de septiembre en Hondarribia se realiza un Alarde que constituye la principal manifestación cultural y festiva de esa localidad. El problema surge porque hay un grupo de personas que quieren participar en esa celebración, y se les niega esa posibilidad por el hecho de ser mujeres.

El Ararteko considera que la postura del Departamento de Interior no es correcta, porque enfoca la situación como si se tratara de dos bandos rivales que disputan por el control de un espacio y, en consecuencia, la única misión de la Ertzaintza fuese evitar el enfrentamiento y mantener el orden público. Al actuar de este modo, el Departamento no tiene en cuenta que los organizadores del Alarde de Hondarribia están llevando a cabo un acto público, ocupando la vía pública, en el que explícita y manifiestamente impiden la participación de las mujeres, discriminándoles por su condición femenina y vulnerando, por tanto, un derecho fundamental.

Frente al planteamiento de esa administración, es preciso poner de manifiesto que la obligación de los poderes públicos consiste en promover la igualdad efectiva entre las personas, removiendo los obstáculos que la impidan. Es decir, no cabe una actitud de pasividad o de presunta imparcialidad entre un colectivo -aunque sea mayoritario- que discrimina y otro que es discriminado y cuyos derechos se niegan. El incumplimiento por parte de un organismo público del deber de promover la igualdad tiene el efecto perverso de dar apariencia de legitimidad a la actuación discriminatoria.

Por otra parte, el Ararteko coincide plenamente con el Consejero de Interior en que la cuestión del Alarde ha generado una importante crisis social en Hondarribia, cuya solución requiere cambios de mentalidad y de actitudes en la población, cambios que sólo pueden generarse en el seno de la propia convivencia y nunca como fruto de una imposición. Pero, partiendo de la base de que la solución al problema de fondo no es policial, tampoco deben ignorarse las responsabilidades que competen a ese departamento en su función de garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

En este sentido, resulta evidente que el conflicto social existente genera una demanda de protección a la Ertzaintza, que se orienta en un doble sentido: la policía debe tutelar, por un lado, el derecho de las mujeres a participar en el Alarde sin sufrir discriminación y, por otro, garantizar la seguridad ciudadana, evitando las situaciones de enfrentamiento que puedan producirse. Siendo ambos intereses legítimos, su protección resulta, en este caso, difícil de conciliar. Por ello, la administración competente se ve obligada a lograr un punto de equilibrio, en el que ninguno de los intereses en conflicto se vea absolutamente sacrificado en aras del otro.

Como consecuencia de las anteriores reflexiones, el Ararteko dirigió al Departamento de Interior del Gobierno Vasco la siguiente recomendación:

“En cumplimiento de la obligación que corresponde a todos los poderes públicos de remover los obstáculos que impidan la igualdad efectiva entre todas las personas, la Ertzaintza debe adoptar las medidas oportunas para garantizar el derecho de las mujeres que lo deseen a participar en el Alarde de Hondarribia en igualdad de condiciones que sus convecinos varones. Con tal objetivo, en el caso de que la reivindicación del derecho citado siga suscitando en el futuro la oposición de una parte de la población y, por tanto, la intervención policial continúe resultando necesaria, la Ertzaintza debe compaginar el ejercicio del derecho mencionado con la protección de la seguridad de las personas. Sin pretender establecer *a priori* el criterio de actuación de los agentes, es evidente que éste nunca puede fundamentarse en la cantidad de seguidores de una u otra postura, sino que debe atender a la legitimidad de los distintos planteamientos. Tampoco ha de ignorarse que el orden público constituye un medio para posibilitar las condiciones de ejercicio de los derechos, por lo que éstos no pueden anularse en aras del mantenimiento de aquél. Por el contrario, deben acordarse las medidas que, sin renunciar a la protección de la seguridad de las personas, se consideren adecuadas, proporcionales y eficaces para asegurar la participación igualitaria en la principal manifestación festiva de Hondarribia, o de cualquier otra localidad en la que surja el conflicto”.

Después de varios meses, el Departamento de Interior trasladó a esta institución su *aceptación matizada* de la recomendación. Tales matices se basaban en la interpretación que dicha administración hacía de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 11-2-2000, interpretación de la que disentimos totalmente. Desde nuestro punto de

vista, el Fallo resulta claro y contundente cuando afirma: “*estimamos el recurso (...) y anulamos en consecuencia los actos recurridos –esto es, las actuaciones policiales– en tanto impidieron la participación en el mismo de las mujeres integradas en la ‘Compañía Jaizquibel’, por vulnerar el artículo 14 CE*”. Frente a esta conclusión, entendemos que la argumentación contenida en el escrito del Departamento utiliza algunos párrafos incompletos y fuera de su contexto, de modo que les adjudica un significado totalmente diferente del que tienen.

En síntesis, consideramos que la resolución judicial coincide plenamente con la postura que en todo momento ha adoptado el Ararteko ante el conflicto suscitado en torno al Alarde y, en la línea seguida por la Recomendación 102/1999, establece que el objetivo a lograr es la participación igualitaria en dicho evento festivo, para lo cual, cuando resulte necesario, la policía deberá adoptar las medidas que armonicen en la medida de lo posible los intereses legítimos enfrentados. Puesto que el Departamento ha manifestado su intención de ponderar los intereses en conflicto sin sacrificar de antemano ninguno de ellos, lo que constituye la esencia de la recomendación formulada, hemos de entender que, en principio, ésta ha sido íntegramente asumida por ese departamento. No obstante, dado que se trataba de una propuesta para el futuro, pospusimos la valoración sobre el cumplimiento real de la recomendación a la celebración de los próximos Alardes.

## B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *La tramitación de expedientes sancionadores en materia de transportes requiere que el órgano competente adopte una resolución de incoación (1043/1999)*

### • Reclamación

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko sendas sanciones que, por infracción del régimen jurídico de los transportes, le impusieron los órganos competentes de la Dirección de Tráfico del Departamento de Interior del Gobierno Vasco. En su queja planteaba cuestiones relacionadas con la tipicidad de las infracciones y con la competencia del órgano que había tramitado y resuelto los expedientes sancionadores.

### • Análisis

Sin perjuicio de las conclusiones que el Ararteko hubiera podido alcanzar sobre las cuestiones en las que el interesado había fundamentado su queja y sobre aquellas a las que esta institución, de oficio, había otorgado relevancia jurídica en cuanto a la determinación de la validez o invalidez de esos actos sancionadores, la tramitación del expediente y la valoración de la actuación administrativa se centraron en un aspecto de suma importancia. Por la información que nos aportó el Departamento de Interior del Gobierno Vasco supimos que en ninguno de los expedientes sancionadores cuya copia nos fue facilitada se había dictado una resolución de incoación por parte de la autoridad competente, y que la primera actuación que se llevó a cabo después de formular la denuncia fue la notificación de ésta por parte del órgano instructor, mediante una comunicación en la que se indicaba literalmente que “*se ha formado la denuncia de*

*referencia por cuyo motivo se ha iniciado con el número arriba expresado el correspondiente expediente sancionador”.*

La constatación de esta omisión fue trasladada a la administración, indicando que el artículo 205.2 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, ROTT), aprobado por Real Decreto 1.211/1990, de 28 de septiembre, determina que el procedimiento para la imposición de sanciones se iniciará, de oficio, por acuerdo del órgano competente. Este mismo mandato se encuentra previsto en el artículo 11.1 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto y, en todo caso, en el artículo 34.1 de la Ley del Parlamento Vasco 2/1998, de 20 de febrero, de Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas del País Vasco. En respuesta a estas referencias normativas y a lo que, a criterio del Ararteko, de ellas se deduce, el Director de Tráfico del Departamento de Interior del Gobierno Vasco indicó, en un informe que nos fue remitido, que “...el artículo 204 del referido Real Decreto 1211/1990 establece que la incoación e instrucción procedimiento se realizará por los órganos que determine la normativa aplicable, de ahí que sea el instructor de sanciones del respectivo territorio el que notifique la denuncia por la cual se inicia o incoa el procedimiento”.

Concluyendo de esa respuesta, de forma indubitada, que los expedientes analizados se habían tramitado sin que se hubiera acordado formalmente su incoación, el Ararteko informó al Departamento de Interior del Gobierno Vasco de que un procedimiento sancionador en el que se ha omitido el acuerdo de iniciación carece de la consideración de procedimiento, y constituye causa de nulidad de todos los trámites y acuerdos subsiguientes.

Sobre este aspecto del procedimiento, y en materia específica del régimen sancionador de los transportes, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en la Sentencia de 16 de junio de 1997 (Ar. RJCA 1997\2107) (FJ 2º), concluye lo siguiente:

*“Así las cosas, la primera cuestión que suscita el presente recurso radica en el acuerdo de incoación del expediente sancionador seguido contra la actora. El artículo 146.2 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, remite al procedimiento común para la imposición de las sanciones previstas en dicha Ley. Por su parte, el artículo 13.2 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora establece que el acuerdo de iniciación se comunicará al instructor y se notificará al denunciante, lo que implica, obviamente, que dicho acuerdo exista.*

*Sin embargo, en el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento, el expediente remitido por la demandada pone de relieve que el procedimiento que dio lugar a la sanción impugnada carece del preceptivo acuerdo de incoación. En efecto, en el expediente consta únicamente lo que su instructor llama notificación del acuerdo de incoación, pero no figura la resolución dictada por el órgano competente, constitutiva del acuerdo mismo, ni, consecuentemente tampoco, su notificación al instructor, como ordena el artículo 13.2 citado.*

*La omisión tiene una indudable relevancia al afectar a la esencia misma del procedimiento sancionador, puesto que sin acuerdo del órgano competente (...) no puede entenderse válidamente iniciado el expediente sancionador.*



*Obligado se hace, por todo ello, dictar un fallo estimatorio del recurso formulado, declarando la nulidad y retroacción de actuaciones necesaria (consecuencia que nos excusa del análisis pormenorizado del resto de irregularidades procedimentales expuestas por la actora) para que, a partir de la denuncia, se inicie la tramitación del procedimiento -si a ello no se opusiese el transcurso del tiempo- conforme a Derecho”.*

*En el mismo sentido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Sevilla), en la Sentencia de 29 de octubre de 1997 (Ar. RJCA 1997\2270) (FJ 1º), refiere lo siguiente:*

*“En el primer fundamento de hecho de la demanda se alega la falta de trámite esencial del acuerdo de incoación del expediente sancionador y este hecho es cierto; en todo el expediente sancionador que nos remitió la Administración no aparece la adopción de esta resolución ni en original ni en copia o fotocopia ni siquiera se llega a hacer referencia a su propia existencia.- El art. 13.1.º de Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad sancionadora de la Administración (RD 1398/1993 dispone que la iniciación del procedimiento sancionador se formalizará con un contenido mínimo que especifica. El apartado 2.º que el acuerdo de iniciación se comunicará al instructor, se notificará al denunciante y en todo caso al inculpado, advirtiéndole que de no efectuar alegaciones sobre el contenido de la iniciación podrá ser considerada como propuesta de resolución.*

*Con este significado que legalmente se atribuye a la incoación del expediente sancionador, su ausencia u omisión, como el caso presente supone la inclusión de las previsiones del art. 62.1.E de la Ley 30/1992 de nulidad de pleno derecho por haberse dictado las resoluciones recurridas prescindiendo absolutamente del procedimiento”.*

El Director de Tráfico del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, para apoyar la validez de su actuación en lo referente a esta cuestión, nos trasladó un informe en el que se decía que: *“constan en el expediente, además de las denuncias de los agentes denunciadores, con los requisitos del artículo 207 del Real Decreto 1.211/1990, de 28 de septiembre, el acto administrativo por el que se inicia o incoa el procedimiento sancionador, de fecha 22 de julio de 1999, si bien en una redacción no muy afortunada se omite tal extremo. Lo cierto es que el acto notificado el 28 de julio de 1999 cumple con los derechos del presunto responsable recogidos en el artículo 135 de la Ley 30/1992, no ocasionando indefensión”.* En apoyo de esta conclusión efectúa una referencia a la Sentencia de 15 de octubre de 1997, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, que, analizando un asunto relacionado con el régimen sancionador en materia de transportes, indica que *“es claro que la incoación correspondía a la Jefatura de Tráfico, quien así lo hizo dando traslado de la denuncia -primero al conductor y luego al propietario del vehículo-”.*

A pesar del contenido de ese pronunciamiento, el Ararteko sostuvo sus precedentes conclusiones, porque entendió que el órgano jurisdiccional aplicaba de manera inadecuada las previsiones del ordenamiento jurídico. Es cierto que, en la fecha en la que se tramitaron los procedimientos sometidos a nuestra consideración, conforme a las previsiones del artículo 146.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los

Transportes Terrestres (LOTT), entonces en vigor, la competencia para sancionar las infracciones denunciadas correspondía a los órganos competentes en materia de tráfico y seguridad vial, y en el ámbito de la CAPV, a los de la Dirección de Tráfico del Departamento de Interior del Gobierno Vasco. Sin embargo, el artículo 204.2 del ROTT determina que el régimen sustantivo y procedimental para exigir las responsabilidades administrativas que pudieren imputarse sobre las conductas evaluadas en esos procedimientos será el determinado por la LOTT y por el propio reglamento. El procedimiento que se refleja en la sentencia citada podría tener acomodo en el régimen aplicable a los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, cuyas previsiones admiten que tales expedientes puedan iniciarse por una denuncia, pero no así en el aplicable a los que se tramiten en materia de transportes, pues, como se ha justificado previamente, en éstos es imprescindible formalizar un acuerdo de incoación.

- Resultado

Se trasladaron estas conclusiones al Departamento de Interior del Gobierno Vasco, para que las tuviera en cuenta a la hora de resolver los recursos administrativos que se habían interpuesto contra las resoluciones sancionadoras que originaron la queja.

### C) Orden público

⇒ *Prolongación de una detención policial (924/1998)*

- Reclamación

Los reclamantes -madre e hijo, de origen africano- habían acudido anteriormente al Ararteko porque viven en el barrio de San Francisco de Bilbao y, en varias ocasiones, han sufrido o han sido testigos de actuaciones policiales que consideraban irregulares. La queja ahora planteada se refiere a un incidente que se saldó con la detención injustificada, en su opinión- del reclamante. Según relató éste, en el curso de una operación policial que se desarrollaba junto al portal donde vive, un ertzaina que le conocía de ocasiones anteriores le empujó y le insultó y, cuando él le respondió, le detuvo.

El reclamante fue conducido a la comisaría de Deusto. Allí recibió un trato correcto, aunque, a su entender, la detención se prolongó durante más tiempo de lo debido, por los obstáculos que los agentes pusieron a la asistencia letrada. Según exponen, al poco de la detención, la madre acudió a la comisaría acompañada de una abogada; sin embargo, los instructores les comunicaron que el detenido había solicitado abogado de oficio y que, por tanto, era preciso esperar a que éste llegase. Al final, después de varias conversaciones y de una llamada de teléfono de una asesora de esta institución, la Ertzaintza admitió que fuese la letrada designada por la familia la que asistiese a la declaración.

En total, la detención -por lo que el Juzgado de Instrucción consideró desde el primer momento una falta- se prolongó durante unas ocho horas.

- Análisis

El Ararteko consideró que en la queja recibida se percibían indicios de irregularidad, por lo que se dirigió al Departamento de Interior para pedir, entre otras, las si-

güentes informaciones: motivo que consta en el atestado policial como fundamento de la detención, el momento en que ésta tuvo lugar, así como las horas de entrada y salida de la comisaría de Deusto y la hora a la que se realizó la llamada telefónica al abogado de oficio para que asistiese al reclamante.

Respecto a esta pregunta, la contestación del Departamento de Interior fue incompleta y poco clara y, en algunos puntos, resultaba contradictoria con las manifestaciones de la abogada que asistió al detenido e, incluso, con la información telefónica que se ofreció a la asesora de esta institución. Por todo ello, el Ararteko decidió recabar una ampliación de las informaciones obtenidas.

#### • Resultado

La respuesta del Departamento de Interior se demoró un año. En relación con el desarrollo de la detención en las dependencias policiales se volvían a plantear varias cuestiones sobre las que el Ararteko ya había dirigido recomendaciones al Departamento citado. En concreto, surgía de nuevo el problema de la detención por hechos de escasa entidad, que son considerados desde el primer momento por el juzgado como faltas; también volvía a ponerse de manifiesto la realización sistemática de la diligencia de registro corporal, sin que se justifique la necesidad ni la proporcionalidad de tal medida. Sobre estas cuestiones, el Ararteko se limitó a recordar e insistir en las recomendaciones ya efectuadas, optando por centrarse en esta ocasión en lo referente al tiempo de duración de la detención.

Como ya se ha indicado, nuestras indagaciones se habían dirigido a esclarecer el momento en que se había cursado el aviso al abogado de oficio, ya que la Ertzaintza se basaba en dicho aviso para impedir la actuación de la abogada particular contratada por la madre del detenido. En su última contestación, el Departamento aclaró que no se llegó a solicitar la presencia del abogado de oficio, por lo que el Ararteko alcanzó la conclusión de que la asistencia letrada se demoró cinco horas, con la consiguiente prolongación injustificada de la detención. A ello hay que añadir que, finalizada la actuación de la abogada, la puesta en libertad se demoró una hora y media más -según el Departamento- o dos horas y media -según los reclamantes-, sin que ello se justifique por las diligencias que, según consta en el informe, hubo que practicar tras la toma de declaración del detenido, puesto que sólo la de registro corporal requería la presencia de éste.

Por todo lo expuesto, el Ararteko consideró que la Ertzaintza no había actuado de modo plenamente correcto en el desarrollo de la detención del reclamante y, con el objetivo de que esas prácticas se modifiquen en el futuro, formuló la siguiente recomendación:

“El Ararteko se ratifica en su recomendación de que la Ertzaintza debe dar instrucciones precisas a sus agentes para que omitan las detenciones por hechos que, desde el inicio, son calificados como faltas por el Juzgado de Instrucción. De cualquier modo, cuando una detención tenga lugar, ha de cumplirse escrupulosamente el mandato del art. 520.1 LECr., según el cual, dicha privación de libertad no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos. A tal efecto, el agente instructor del atestado debe avisar desde el primer momento al abogado que va a asistir a la persona detenida, con independencia de que dicho letrado actúe de oficio o haya sido designado por ésta. En

ningún caso las demoras imputables al funcionamiento del propio cuerpo policial pueden justificar el retraso de la puesta en libertad de la persona detenida”.

En la respuesta del Departamento de Interior no queda claro si la Ertzaintza reconoce o no la demora injustificada que se produjo en la detención del reclamante. De cualquier modo, el Departamento acepta el contenido de la recomendación, que -dado el tiempo transcurrido desde el acaecimiento de los hechos- no podía sino adoptar una formulación genérica y orientada al futuro. Asimismo, se compromete a tratar de que se acorten en cuanto sea posible los tiempos de privación de libertad, haciendo un seguimiento permanente de la consolidación de la tendencia en tal sentido. Ello resulta muy positivo, puesto que, como pusimos de relieve en nuestro informe de 29-02-2000 sobre el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones del Ararteko en relación con las actuaciones policiales con inmigrantes, la duración media de las detenciones de personas extranjeras es muy superior a la de los nacionales.

⇒ *Detención irregular de un menor (2643/1998)*

• Reclamación

La reclamante expone que, cuando su hijo R., de 15 años de edad, se encontraba en un parque de Leioa con unos amigos, se acercaron tres agentes de la Policía Municipal que habían llegado en un coche. Se dirigieron a R. y tras preguntarle por una tercera persona, los agentes le dijeron que se metiera en el coche, y como se negó, fue introducido en el vehículo a la fuerza. A continuación, los policías procedieron a identificar al resto del grupo de amigos.

Según ha relatado R., desde el primer momento solicitó que se comunicase a su madre el hecho de la detención, pero los agentes le dijeron que nadie se iba a enterar de dónde estaba hasta dos días después. Durante el traslado a las dependencias de la Policía Municipal -según expone el detenido- los funcionarios policiales le amenazaron con llevarle a un descampado y pegarle una paliza, advirtiéndole además que no contase nada de lo que estaba sucediendo. Cuando llegaron a la comisaría, le introdujeron en el cuarto del café y, allí, uno de los policías que le detuvieron -del que sabe que se llama J. A.- lo agarró con fuerza por el cuello y lo empujó contra la fregadera, al tiempo que le acusaba de que había quedado con otro chico de su edad para pegarse y de que había molestado a una chica que era familiar del agente y con la que R. asegura que no había tenido ninguna relación. El hijo de la reclamante afirma, asimismo, que continuaron haciéndole preguntas durante hora y media, aproximadamente, y que sólo le dejaron salir cuando se personó allí un educador de calle que le conoce y que se había enterado de la detención.

• Análisis

El Ararteko entendió que la versión de los hechos expuesta por la reclamante refleja irregularidades importantes en la actuación policial, por lo que solicitó información al Ayuntamiento de Leioa.

Al poco tiempo, dicha administración nos comunicó la existencia de un procedimiento judicial por los mismos hechos que habían dado lugar a la queja, por lo que suspendimos la tramitación del expediente. No obstante, solicitamos al Ayuntamiento que nos informase de la correspondiente resolución judicial, para poder retomar nues-

tra intervención en caso de que ello resultase procedente, entre otros supuestos, porque se archivase el procedimiento penal o se dictase sentencia absolutoria.

En enero de 2000, el Ayuntamiento nos comunicó que se había dictado una sentencia absolutoria, pero el Ararteko entendió que ello no suponía la automática finalización de las actuaciones dirigidas a establecer la corrección o incorrección de la intervención policial relativa al menor R. En efecto, los hechos probados de la mencionada sentencia -aunque, por razones procedimentales, no hubiesen sido declarados infracción penal-, podían ser constitutivos de una falta disciplinaria. Así, con independencia de que no se haya considerado acreditado el maltrato de obra que el menor denunciaba, el hecho de que tres policías requieran a un chico de 15 años para que les acompañe a las dependencias policiales sin que exista ninguna razón que, desde el punto de vista jurídico, legitime tal petición, implica un abuso de poder por parte de los agentes y una clara vulneración del derecho a la libertad de movimientos del ciudadano afectado. Esta primera vulneración se agrava por la retención en comisaría, aunque no se haya probado la duración de ésta -el menor hablaba de más de una hora-, así como por la “amonestación” que sufrió el menor y que, como la propia detención, carece absolutamente de base legal.

Por tanto, el Ararteko estimaba que era preciso iniciar un expediente para determinar la eventual concurrencia de alguna responsabilidad de tipo disciplinario, y así lo hicimos saber al Alcalde.

#### • Resultado

Con una notable celeridad, el Alcalde de Leioa respondió a nuestra solicitud de información explicando que los servicios jurídicos del Ayuntamiento observaban, por un lado, la posible prescripción de la falta disciplinaria y, por otro, la falta de concreción de los hechos probados para fundamentar la imposición de una sanción. Exponía, asimismo, razones de oportunidad que desaconsejaban la tramitación del expediente, pero, a su vez, se comprometía a garantizar la formación de los agentes, haciendo hincapié en el respeto a los derechos de la ciudadanía.

Aunque el Ararteko no estaba de acuerdo en la existencia de obstáculos procedimentales, entendió relevantes las razones de oportunidad. En realidad, su intervención pretendía, sobre todo, un efecto preventivo consistente en evitar futuras actuaciones policiales poco respetuosas con los derechos individuales. La eventual apertura de un expediente disciplinario se planteaba como un medio para conseguir ese fin, pero resulta evidente que ni es el único medio existente ni, probablemente, el más eficaz. Desde esta perspectiva, lo único que nos parecía indispensable es que el Alcalde, del modo que considerase más oportuno, trasladara a los agentes implicados en el incidente que dio origen a la queja la idea de que ni la sentencia absolutoria, ni la decisión de no incoar expediente disciplinario, implicaban la corrección de su actuación, sino que se entendía que la tramitación del procedimiento penal había supuesto una advertencia de suficiente entidad.

En definitiva, el Ararteko consideraba que el Ayuntamiento no podía adoptar una actitud pasiva sino que, por el contrario, debía resaltar la importancia de lo sucedido y aprovechar la ocasión para insistir en el papel fundamental de la policía en la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos. En esta línea, estimamos que es positivo el compromiso municipal de reforzar la formación de los agentes de la Policía Local,

con particular incidencia en lo que se refiere a potenciar su función de tutela de los derechos fundamentales.

Por todo ello, el Ararteko considera que el Ayuntamiento de Leioa ha reparado, en la medida de lo posible, la inicial actuación irregular de ciertos agentes de la Policía Local.

#### D) Seguridad ciudadana

⇒ *Realización del registro corporal en las detenciones policiales (377/2000)*

- Reclamación

Una ciudadana se dirigió a esta institución para formular una queja porque consideraba que había sido objeto de un trato incorrecto por parte de determinados agentes de la Policía Municipal de Donostia/San Sebastián.

Según relató, la reclamante acudió de madrugada a la Comisaría de la Guardia Municipal para denunciar la sustracción de una maleta instalada en la parte trasera de su ciclomotor. Afirmaba que, desde el primer momento, los agentes que estaban de servicio se negaron a recibir la denuncia, ya que, en opinión de aquéllos, la reclamante se encontraba en estado de embriaguez. Al final, ésta fue expulsada de la comisaría y -según manifestaba- uno de los agentes arrojó el bolso y el casco que portaba a la calle.

La reclamante siguió relatando que, como reacción a sus ruidosas protestas, los funcionarios policiales la detuvieron: un agente la arrastró por las escaleras de la comisaría y, posteriormente, fue obligada a desnudarse y fue sometida a un cacheo. Según afirmaba, este trato degradante y vejatorio se realizó sin que concurriese ninguna justificación. Manifestaba, asimismo, que como consecuencia del maltrato denunciado sufrió una serie de lesiones de las que hubo de ser atendida en la Casa de Socorro.

- Análisis

Aunque la reclamante afirmaba que había presentado una denuncia ante el Juzgado de Guardia, el carácter y la gravedad de los hechos que relataba nos llevó a considerar conveniente dirigirnos a los responsables del servicio policial citado.

Por una parte, el Ararteko sugirió al Ayuntamiento la realización de una investigación para aclarar el modo en que se desarrollaron los hechos mencionados y establecer si la actuación de los agentes fue adecuada o no. En el supuesto de que la denuncia formulada por la reclamante hubiese dado lugar a un procedimiento penal, la investigación propuesta debería limitarse a los aspectos excluidos de la instrucción judicial o, en su caso, posponerse hasta la finalización del proceso penal.

Por otra parte, adoptando una perspectiva más general, esta institución se interesó por los criterios que la Policía Municipal utilizaba para decidir la realización de registros personales con desnudo de la persona detenida.

- Resultado

Con la respuesta del Ayuntamiento se nos facilitó una copia del atestado en la que se reflejaba la versión policial de los hechos. En dicho atestado -cuya existencia desco-

noíamos- la reclamante aparecía como denunciada y, probablemente, habría originado un procedimiento penal. Sin embargo, no se nos informaba de si la denuncia formulada por la reclamante había generado alguna actuación judicial y, en su caso, si ambos procedimientos se tramitaban o no conjuntamente. Tales datos interesaban al Ararteko para abstenerse de entrar a examinar aquellas cuestiones que hubiesen sido planteadas en sede judicial.

En cuanto a la cuestión general que habíamos planteado, relativa a la práctica de la diligencia de registro corporal de la persona detenida, el responsable de la Policía Municipal se limitaba a afirmar que se aplicaban los criterios establecidos por las sentencias del Tribunal Supremo (TS) y del Tribunal Constitucional. La institución del Ararteko consideró que, dada la complejidad del tema, tales criterios resultan inevitablemente genéricos, por lo que entendimos necesario formular una recomendación.

En efecto, la jurisprudencia ha delimitado con claridad las actuaciones policiales que incurren de lleno en el trato vejatorio y, por tanto, prohibido; así, por ejemplo, las sentencias del TS de 11-5-96, 26-6-98 y 17-2-99 califican como constitucionalmente ilícito el método de obtención de pruebas consistente en ordenar a la persona detenida desnudarse y efectuar flexiones. Sin embargo, la valoración de la medida consistente en obligar al detenido a desnudarse, sin ulteriores exigencias, no resulta tan precisa.

En cualquier caso, como afirma la mencionada sentencia del TS de 11-5-96, *“el hecho de desnudar a una persona implica un ataque a su intimidad”*, por lo que la adopción legítima de esa medida debe cumplir los requisitos del principio de proporcionalidad establecidos por el Tribunal Constitucional en una pluralidad de resoluciones, esto es: a) idoneidad de la medida para alcanzar el fin legítimo que se persigue; b) necesidad de la intervención por no existir otra menos gravosa; y c) proporcionalidad en sentido estricto, que requiere la ponderación de la medida en el sentido de que el sacrificio de los derechos no sea desmedido en relación con la gravedad de los hechos y las sospechas existentes.

Por otra parte, los mencionados criterios jurisprudenciales no son los únicos existentes para delimitar la licitud de la diligencia de registro personal con desnudo. Con dicha finalidad, el Defensor del Pueblo dirigió, en 1996, una recomendación al Ministerio del Interior y, asimismo, el Ararteko ha formulado en idéntico sentido diversas recomendaciones, tanto a la Ertzaintza como a la Policía Municipal de distintas localidades vascas.

Por todo ello, el Ararteko dirigió al Alcalde de Donostia/San Sebastián, la siguiente recomendación:

“En los supuestos de detención, la medida de registro corporal con desnudo integral no puede constituir una práctica habitual ni sistemática, estando justificada exclusivamente en aquellos casos en los que las circunstancias personales de la persona detenida, las del delito imputado o la dinámica de la detención la conviertan en una medida necesaria, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En todo caso, el responsable de su adopción deberá hacer constar la decisión por escrito, con una motivación sucinta, de modo que resulte posible un posterior control sobre la adecuación de la medida”.

En su respuesta, el Ayuntamiento manifestó su aceptación del contenido de la recomendación, pero no especificó las medidas concretas a adoptar para ponerla en práctica. Por ello, con independencia de considerarla como recomendación aceptada,

anunciamos al responsable municipal nuestra labor de seguimiento sobre la efectiva aplicación de los criterios propuestos.

⇒ *Malos tratos en detención policial (591/2000)*

- Reclamación

Un responsable de CEAR-Euskadi presentó ante esta institución una copia de la denuncia formulada por un ciudadano de origen extranjero para poner en conocimiento del Juzgado de Guardia el trato incorrecto que, en su opinión, le infirieron determinados agentes de la Ertzaintza.

*El denunciante afirmaba que, cuando iba caminando por la calle, dos ertzainas le interceptaron el paso y le pidieron que sacase todo lo que llevaba en el bolsillo. Después de que les hubiese entregado sus objetos personales, inopinadamente uno de los agentes le propinó un fuerte puñetazo en el costado derecho, mientras el otro ertzaina le colocaba la porra en el cuello dificultándole respiración. Continuó relatando que, al poco tiempo, aparecieron varios agentes policiales y, entre todos, le arrastraron por el suelo hasta que lo esposaron y lo introdujeron en un coche de la Ertzaintza. Al entrar en el coche, otro agente -que le había detenido en una ocasión anterior- le dio un puñetazo en la cara, al tiempo que le insultaba. A continuación, fue conducido a la comisaría de Deusto, donde, posteriormente, recibió asistencia jurídica. Hasta ese momento -añadió- no se le había informado del motivo de la detención. Cuando el abogado observó los hematomas y huellas de los puñetazos, solicitó el traslado del detenido al hospital y le aconsejó interponer la denuncia.*

- Análisis

A pesar de la probable existencia de un procedimiento judicial, dado el carácter de los hechos que se relataban, el Ararteko consideró conveniente poner la información obtenida en conocimiento de los responsables de la Policía Vasca, con el fin de que adoptasen las medidas oportunas.

Por otra parte, con independencia de las eventuales actuaciones penales y sin coincidir con el objeto de su investigación, iniciamos un expediente de queja para plantear dos cuestiones relacionadas con recomendaciones anteriores del Ararteko:

1ª A nuestro entender, resultaba llamativa la semejanza del relato de hechos del reclamante con la versión que, en un expediente de queja de 1998, ofrecía un testigo presencial de la intervención policial: en ambos casos los denunciantes afirmaban que un ertzaina había propinado un puñetazo al detenido cuando éste se encontraba parado y sin ofrecer resistencia alguna a los agentes.

En el cierre de ese expediente de 1998, tuvimos que lamentar que el incidente que había originado la queja no se hubiese aclarado plenamente o, al menos, que esta institución no hubiera tenido conocimiento de la versión de los hechos ofrecida por los agentes. Lo que sí parecía evidente en aquel caso es que los agentes que efectuaron la detención no habían realizado descripción alguna sobre el modo concreto en que la habían llevado a cabo ni, por tanto, de si habían tenido necesidad de recurrir a la fuerza.



Esta omisión nos llevaba a advertir del incumplimiento que, en la práctica, se estaba haciendo del apartado c.1 de la 6ª de las recomendaciones dirigidas al Departamento en relación con las actuaciones policiales hacia personas extranjeras en la zona de San Francisco (escrito de 24-12-98), donde se planteaba la conveniencia de que los agentes dejen constancia de los motivos existentes y del modo específico en que se ha recurrido a la fuerza, cuando hayan entendido ésta necesaria.

Por todo ello, en relación con la queja que nos ocupa, solicitamos información sobre si los agentes que realizaron la detención del reclamante hicieron algún relato sobre el modo en que ésta se desarrolló, bien en el atestado, bien en otro tipo de documento o soporte informático.

2ª En el segundo apartado de la misma recomendación citada de nuestro escrito de 24-12-98 -esto es, en la recomendación 6ª.c.2- se establecía lo siguiente:

*“2. Entendemos que la actuación consistente en agarrar por la garganta para impedir que el sospechoso de poseer droga pueda tragarla resulta, en términos generales, desproporcionada, por lo que debe erradicarse.”*

Ante la falta de respuesta expresa del Departamento de Interior, y con el fin de realizar el seguimiento solicitado por el Parlamento Vasco sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Ararteko, en nuestro escrito de 06-10-99, volvimos a preguntar si se había impartido alguna indicación relativa a la supresión de dicha práctica (apartado 6.3.1). Sobre este extremo, se afirmaba en el escrito de ese Departamento de 27-01-00:

*“Respecto de agarrar de la garganta, además de difundir el informe del Sr. Ararteko y la respuesta al mismo del Sr. Consejero de Interior, se ha instado a los agentes destinados en la zona a no efectuar dichas prácticas, no teniendo conocimiento ni queja de que en la actualidad se haya producido ninguna actuación de este tipo.”*

Aunque la declaración del reclamante en queja no constituye por sí misma una prueba determinante del mantenimiento de la práctica discutida, esta institución entendía que su descripción resultaba detallada y verosímil, y era coincidente con la de otras personas que dicen haberla sufrido. De cualquier modo, la denuncia del reclamante constituía un indicio que -según nuestro criterio- debía impulsar una actuación decidida de los responsables policiales para prevenir ese modo de actuación.

#### • Resultado

La respuesta del Departamento de Interior no contenía información sobre la versión de los hechos ofrecida por los agentes denunciados, limitándose a afirmar que éstos realizaron sus respectivas actas de comparecencia, que quedaron incluidas en el atestado. Sin embargo, se adjuntaba con esa respuesta una copia de una comunicación -fecha el 10-7-2000- dirigida por el Director de Seguridad Ciudadana a las tres jefaturas territoriales de la Ertzaintza, en la que, tras afirmar la voluntad de dar cumplimiento a las recomendaciones del Ararteko, se adoptaban las siguientes medidas:

*“1.- Recordar a todo el personal involucrado, la obligatoriedad de describir en el Acta de comparecencia, de la manera más completa posible, el relato de los hechos, haciendo constar cualquier circunstancia relevante, y entre ellas, las referidas por el Ararteko.*

*2.- Informar a todo el personal involucrado, que la práctica descrita por el Ararteko de ‘agarrar por la garganta’, no puede entenderse como una práctica generalizable*

*ni habitual, con el fin de que el sospechoso no pueda tragar la droga que tenga en la boca, y por lo tanto su realización, en todo caso excepcional, deberá ir siempre acompañada, de un motivado informe posterior.”*

Con independencia de que sea preciso realizar un seguimiento sobre la efectiva aplicación en la práctica policial de los criterios expuestos, consideramos que la resolución del Departamento de Interior constituye un positivo avance en el intento de prevenir o, en su caso, controlar los excesos policiales en la aplicación de la fuerza.

## E) Tráfico

⇒ *Algunas previsiones de la Ordenanza municipal reguladora del estacionamiento regulado del Ayuntamiento de Barakaldo son contrarias al ordenamiento jurídico (9/1999OF)*

### • Reclamación

Como consecuencia de la tramitación de un expediente de queja relacionado con la implantación del sistema de establecimiento regulado en el barrio de Cruces de Barakaldo, el Ararteko tuvo la oportunidad de acceder y analizar la Ordenanza municipal reguladora de la materia, aprobada por el pleno de la corporación el día 30 de julio de 1997 (BOB nº 179, de 18 de septiembre), y acordó iniciar una queja de oficio.

### • Análisis

Tras el estudio realizado, el Ararteko valoró que algunos de los preceptos infringían las previsiones del ordenamiento jurídico. Esta conclusión se alcanzó con fundamento en las siguientes consideraciones.

El artículo 8.1.b) de la Ordenanza exigía como requisito para acceder a la tarjeta de residente en zona de estacionamiento regulado que el domicilio del peticionario coincidiera con el que figura en el padrón municipal “*y con el que de hecho resida*”. Este requisito estaba establecido también en el artículo 10.b). A criterio del Ararteko, estas referencias carecían de relevancia a la vista del contenido del artículo 53.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, en la redacción otorgada por el Real Decreto 2.612/1996, de 20 de diciembre, al amparo de las modificaciones operadas en la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley 4/1996, de 10 de enero. El precepto del Reglamento de Población y Demarcación Territorial establece que “*El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo*”. De ello concluimos que el requisito citado resultaba innecesario y, en todo caso, irrelevante, pues el estar inscrito en el padrón municipal acredita la residencia y el domicilio del interesado.

El artículo 8.1.c) exigía, para tener acceso a dicha tarjeta el estar “*al corriente del pago de dicho impuesto (Impuesto de circulación de vehículos)*”. El cumplimiento de este requisito se reiteraba en el artículo 10.f). Entendió el Ararteko que esta previsión infringía las previsiones del ordenamiento jurídico, tal y como reconoce el Tribunal Supremo en su Sentencia de 13 de julio de 1987 (Ar. 1987\6893). Este pronunciamiento judicial dice, entre otras cosas, que “*El impago del Impuesto de*

*Circulación puede y debe desencadenar la puesta en marcha de la vía de apremio (...) Pero no cabe que dicho impago además y por vía de adición pueda impedir el aparcamiento indefinido previsto en el Bando litigioso (...) la exigencia de hallarse al corriente en el pago del impuesto de circulación para poder obtener el distintivo que permite el estacionamiento indefinido, constituye un agravamiento de la posición del sujeto pasivo del impuesto, que en cuanto no lo haya pagado ha de soportar las consecuencias legales del impago -apertura de la vía de apremio- pero no otras limitaciones de derechos. Tal agravamiento sólo puede producirse por disposición de la Ley, es decir, por norma con este rango formal, como ya se ha advertido”.*

El artículo 8.2 determinaba que cuando el titular de una tarjeta de residente cambiara de domicilio o de vehículo, debería comunicar a los servicios municipales competentes tales modificaciones, y el apartado 3 del mismo precepto refería que éstos otorgarían una nueva tarjeta al interesado, siempre que se cumplieran determinados requisitos. Seguidamente, este precepto señalaba que *“la inobservancia de esta norma implicará la anulación de la tarjeta especial de residente y la denegación de la nueva, si tuviere derecho a ella”*. El artículo 15 reitera la exigencia y las consecuencias de su inobservancia. El Ararteko entendió que si un usuario a quien se ha concedido tarjeta de residente para determinado vehículo cambia éste o su domicilio, es cierto que se ha constatado una variación en los requisitos cuyo cumplimiento determinó en su día que se le otorgara la autorización, y la consecuencia lógica de esa variación es que la tarjeta pierde su validez de manera sobrevenida. Sin embargo, se entendió que podían existir excepciones a la regla general: por ejemplo, si el usuario cambió de domicilio, pero el nuevo se encuentra dentro de la misma zona para la que la tarjeta fue concedida. En ese supuesto, aunque fuera necesario -siquiera de oficio- tramitar el oportuno expediente de modificación, la anulación de la autorización puede resultar excesiva. Otro tanto podría ocurrir cuando lo que se cambia es el vehículo, pero el domicilio continúa siendo el mismo. Lo que el Ararteko concluyó absolutamente injustificado fue la posibilidad de denegar la nueva tarjeta, si el interesado tuviere derecho a ella, por la única causa de no haber notificado las pertinentes modificaciones. Entendimos que esta consecuencia, de honda raíz sancionadora, resultaba carente de proporcionalidad, sin perjuicio de que la omisión observada por el titular de la tarjeta pudiera deberse a causas absolutamente involuntarias.

En lo referente a excluir de la limitación temporal del estacionamiento en zonas de estacionamiento regulado, el artículo 12 de la Ordenanza determinaba que los vehículos de minusválidos gozarían de esa ausencia de limitación cuando estuvieran en posesión de la correspondiente autorización especial concedida por el Ayuntamiento de Barakaldo y fueran utilizados por su titular. El Ararteko concluyó que esta previsión estaba en contradicción con el contenido del artículo 2 del Decreto 236/1989, de 17 de octubre, del Gobierno Vasco, por el que se crea la tarjeta de estacionamiento de vehículos que transportan personas minusválidas y se establecen sus características. Este precepto dice que *“La tarjeta concedida por los Ayuntamientos en conformidad con el procedimiento previsto en el presente Decreto, tendrá validez en todos los municipios de la Comunidad Autónoma y acreditará al titular para obtener los beneficios específicos que los respectivos Ayuntamientos tenga establecidos en materia de ordenación y circulación de vehículos en sus Orde-*

nanzas”. Sobre la especificidad del tratamiento de las personas con discapacidades, el Ararteko entendió que las previsiones de la Ordenanza, en concreto su artículo 13 -que califica la minusvalía a los efectos de obtener la tarjeta especial, y determina los requisitos exigibles para obtenerla-, deberían acomodarse, asimismo, al contenido del Decreto 236/1989.

En lo que se refiere a la tipificación de las conductas sancionables efectuada en el artículo 18, el Ararteko constató la existencia de diversos problemas. En primer lugar, algunas de las conductas que se encontraban tipificadas como infracciones podían carecer de la cobertura de norma con rango de ley. En este grupo podríamos incluir la tipificación como infracción del hecho de no colocar los tickets de estacionamiento en lugar visible -apartado c)-, el incumplimiento de la obligación de comunicar el cambio de vehículo y la transferencia del vehículo -apartado h)-, y el no comunicar al Ayuntamiento que se ha dejado de cumplir alguno de los requisitos exigidos para obtener la tarjeta correspondiente -apartado k)-. Por otro, concluimos que la tipificación como infracción del reiterado incumplimiento de las normas establecidas en la Ordenanza -apartado j)-, debería ser entendida exclusivamente respecto de aquellas conductas cuya tipificación como infracciones tuvieran acomodo en norma con rango de ley. Finalmente las conductas previstas en los apartados d), e), f), g) e i) que tipificaban como infracciones la utilización de tickets o tarjetas falsificados, anulados, caducados o no idóneos, la utilización de la tarjeta de residente una vez efectuada la transferencia del vehículo para el que fue otorgada, la utilización de la tarjeta fuera de la zona de residente para la que fue concedida y la utilización indebida de cualesquiera de las tarjetas otorgadas al amparo de la Ordenanza, no eran, a criterio del Ararteko, sino especificaciones de incumplimientos de la obligación de estacionar con título habilitante. Por esta razón, quizá resultaría conveniente reestructurar la incorporación de estas conductas al catálogo de infracciones.

Estas consideraciones fueron trasladadas al Ayuntamiento de Barakaldo para su análisis y, en su caso, su consideración.

- Resultado

El Ayuntamiento de Barakaldo comunicó al Ararteko que, por acuerdo plenario de la corporación, se aprobó la nueva Ordenanza municipal reguladora del tráfico en el municipio, en la que se incluyeron las sugerencias de esta institución.

⇒ *Las bicicletas, patines, monopatines y otros aparatos similares no pueden circular por las zonas peatonales (31/1999OF)*

- Reclamación

A través de diversos medios de comunicación, y por consultas que fueron efectuadas a los servicios de la institución, el Ararteko comprobó que algunos vecinos de Vitoria/Gasteiz estaban preocupados por la circulación de bicicletas por las zonas peatonales de la ciudad. Y también porque habían constatado que ciudadanos con patines, monopatines y otros aparatos de naturaleza similar circulan a velocidades inadecuadas por las mismas zonas. Estos vecinos manifestaban su contrariedad ante esta realidad, por las injustificadas situaciones de riesgo que estas prácticas generan para los peatones y por la falta de respuesta de las autoridades municipales. A la vista de lo anterior, el Ararteko ordenó incoar de oficio un expediente de queja.

- Análisis

La Ordenanza municipal reguladora de los usos, tráfico, circulación y seguridad vial en las vías públicas de carácter urbano que estaba vigente cuando el Ararteko incoó incoar el expediente de queja de oficio posibilitaba la circulación de bicicletas, patines, monopatinos y triciclos por las zonas peatonales (incluidas, aceras, andenes y paseos), cuando la afluencia de peatones lo permitiera, respetando la prioridad de éstos y sin crear peligro para ellos, manteniendo una velocidad moderada.

Conforme a lo previsto en los apartados 4, 5, 6, 55 y 56 del anexo del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, las bicicletas, en cuanto vehículos, tienen vedada la circulación por zonas peatonales. El artículo 121.5 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, determina que *“La circulación de toda clase de vehículos (y las bicicletas lo son) en ningún caso deberá efectuarse por las aceras y demás zonas peatonales”*. Asimismo, el artículo 132.1 del Código de la Circulación refiere que *“Los conductores de ciclomotores, de bicicletas y demás vehículos movidos por la energía de sus respectivos conductores, se atenderán a las reglas de circulación que les sean aplicables, y además a las especiales contenidas en este capítulo”*. La conducción de ciclos y ciclomotores por vías peatonales, únicamente está permitida si tal maniobra se desarrolla a pie, tal y como dispone el apartado 2 del anexo del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico.

En cuanto a la circulación de ciudadanos con patines, monopatinos y aparatos similares, el apartado 4 del artículo 121 del Reglamento General de Circulación establece que *“Los que utilicen monopatinos, patines o aparatos similares (...) sólo podrán circular a paso de personas por las aceras (que son zonas peatonales) o por las zonas residenciales debidamente señaladas”*.

Por tanto, concluimos que las bicicletas no podían circular por las zonas peatonales, salvo que sus conductores lo hicieran a pie. Asimismo, que los que utilicen patines, monopatinos y otros aparatos similares únicamente podían hacerlo a paso de persona por las aceras y zonas peatonales o por las zonas residenciales debidamente señaladas. Son las normas en vigor las que determinan, pues, la incompatibilidad del uso compartido de zonas peatonales por ciudadanos a pie y por los vehículos y demás aparatos reseñados.

Una vez trasladadas estas apreciaciones al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, el Ararteko comprobó que los servicios técnicos municipales compartían las conclusiones de esta institución, a la vista de unos informes que nos fueron remitidos. En ellos se concluía la necesidad de modificar los preceptos de la Ordenanza que posibilitaban el referido uso de las zonas peatonales, por no respetar las previsiones del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico y el Reglamento General de Circulación. En este sentido, resulta imprescindible señalar que el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común determina la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas que vulneren las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior.

- Resultado

Se dirigió al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz una recomendación interesando que se dejaran sin efecto y/o se modificaran aquellos preceptos de la Ordenanza Muni-

cial que posibilitaban la circulación de bicicletas por zonas peatonales y la utilización de patines, monopatines y aparatos similares por zonas peatonales y zonas residenciales debidamente señalizadas, a velocidad superior al “paso de persona”. Asimismo, teniendo en cuenta que los usuarios de las bicicletas, patines, monopatines y aparatos similares, a la vista del contenido de la vigente Ordenanza municipal, tenían la convicción de circular por zonas peatonales amparados por el ordenamiento jurídico, se solicitó al Ayuntamiento que promocionara públicamente cuáles eran los usos permitidos de las bicicletas, patines, monopatines y aparatos similares por zonas peatonales y residenciales, y que actuara con el rigor necesario para evitar que los usos indebidos sigan manifestándose.

⇒ *Sobre las obligaciones de los servicios de las policías locales para impedir los estacionamientos irregulares habituales (868/1999)*

- Reclamación

Según manifestaba un ciudadano, los servicios de la Policía Local de Santurtzi no adoptaban las medidas oportunas para impedir los estacionamientos irregulares que habitualmente se observaban en determinada zona del municipio, y las autoridades municipales no respondían a las peticiones formuladas para que se adoptaran las medidas oportunas para evitar tales infracciones.

- Análisis

Como respuesta a la primera solicitud de información, el Ayuntamiento de Santurtzi nos remitió un informe en el que se decía que los funcionarios de la Policía Local adoptaban las medidas oportunas para impedir los estacionamientos indebidos. En prueba de ello, adjuntó copias de las denuncias formuladas a lo largo de 1999 por las infracciones constatadas en el lugar al que se refería la queja, y concluyó la imposibilidad de que se denuncien todos los estacionamientos irregulares. En ese informe no se hacía referencia alguna al silencio de ese Ayuntamiento ni sobre las medidas propuestas por los vecinos para evitar los incumplimientos denunciados.

A la vista de esa información, el Ararteko hizo saber al Ayuntamiento que, conforme a las previsiones contenidas en el artículo 57.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto 330/1990, de 2 de marzo, corresponde a los titulares de las vías la instalación y conservación de la señalización adecuada para la seguridad de la circulación. En el ejercicio de esas responsabilidades, el Ayuntamiento había concluido la necesidad de establecer la prohibición de parar y estacionar en la zona controvertida, para lo cual -según la información de que disponíamos- instaló señalización vertical y las correspondientes marcas viales. El incumplimiento de la obligación de respetar las señales de la circulación, previsto en el artículo 53.1 de la norma antes referida, constituye una infracción de las previsiones reguladoras del tráfico, y es merecedora, en su caso, de las sanciones previstas en las leyes.

Las funciones que deben ejercer los miembros de las Policías Locales vienen determinadas en el artículo 53.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en el artículo 27 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco. Entre otras responsabilidades, el apartado 1.b) de ambos preceptos,

refiere la de *“Ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación”*. Por otro lado, el artículo 75.2 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial prescribe que *“Los Agentes de la Autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico deberán denunciar las infracciones que observen cuando ejerzan funciones de vigilancia y control de la circulación vial”*. De las anteriores previsiones concluimos que los funcionarios de la Policía Local, en cuanto agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, debían denunciar las infracciones que observaran cuando ejercieran las funciones de vigilancia y control de la circulación vial.

Sin perjuicio de cuál fuera el alcance de la actividad denunciadora que desarrollaron los agentes de la Policía Local de Santurtzi en el lugar controvertido, parecía deducirse que el ejercicio de esa competencia no era suficiente para hacer cumplir el diseño de utilización de la vía pública acordado por dicha corporación, mediante la correspondiente señalización, para la zona anteriormente delimitada. Por ello, se sugirió la utilización de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico -medidas cautelares- para dejar expedita la vía, tal y como prescribe la señalización instalada, siempre y cuando las circunstancias concretas permitieran adoptar esas medidas previstas en las leyes.

Como valoración de carácter general, señalamos al Ayuntamiento de Santurtzi que determinadas infracciones de las normas del tráfico, como los estacionamientos irregulares, pueden causar notables perjuicios a los ciudadanos que se ven afectados por esas contravenciones, y que las administraciones públicas han de velar, mediante el ejercicio irrenunciable de sus competencias, por el estricto cumplimiento de la Ley, con el objetivo de preservar el bienestar de los administrados. Como tiene sentado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 26 de diciembre de 1996 *“la ordenación del tráfico urbano adquiere en nuestros días una nueva y relevante dimensión pública. Puede afirmarse sin exageración que su correcta regulación influye no sólo en la libre circulación de vehículos y personas, sino también en el efectivo ejercicio de otros derechos como el de acceso al puesto de trabajo, al disfrute de servicios tan imprescindibles como los sanitarios, educativos, culturales (...). La calidad de vida en la ciudad tiene mucho que ver con el acertado ejercicio y la adecuada aplicación de cuantas técnicas jurídicas -normativas, de organización de los servicios públicos, de gestión del dominio público, etc.- están a disposición de las Administraciones Públicas competentes en la materia”*.

El asunto sometido a nuestra consideración tenía un segundo aspecto que era merecedor de atención: la falta de respuesta del Ayuntamiento de Santurtzi a los escritos que los afectados habían dirigido a los responsables municipales para exponerles los problemas constatados. Hicimos saber al Ayuntamiento que, sin perjuicio de la obligación que tienen las administraciones públicas de responder a las peticiones de los ciudadanos, la participación vecinal en la articulación de los problemas que les afectan tiene su reflejo en el ordenamiento jurídico. Así, el artículo 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, dice que son derechos y deberes de los vecinos, entre otros, el de *“participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal”*. Asimismo, el artículo 69.1 dispone que *“Las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de los ciudadanos en la vida local”*. Como entiende el

Tribunal Supremo en su sentencia de 4 de enero de 1991 “...para que la participación ciudadana tenga sentido y suponga realmente, como señala el artículo 69 referido en el razonamiento precedente, una participación en la vida local, es preciso en aquellos casos, como en el que ahora nos ocupa, en los que dicha participación se instrumenta a través de sugerencias o reclamaciones hechas a los órganos de gobierno y administración municipal, que por éstos sean tenidas en cuenta dichas sugerencias o reclamaciones en el momento de decidir en relación con el asunto de que se trate”.

A la vista de estas consideraciones, el Ayuntamiento de Santurtzi remitió al Ararteko un informe. En él refería, sucintamente, que sus obligaciones para impedir los estacionamientos indebidos en esa controvertida zona estaban siendo cumplidas, en primer lugar, por la instalación de la señalización y, en segundo lugar, porque se denunciaban las infracciones cometidas. Asimismo, manifestaba que se había incrementado la plantilla de la Policía Municipal, y que esta circunstancia mejoraría la atención. Que la utilización de medidas cautelares, como son la inmovilización y retirada de los vehículos de la vía pública, debe ser valorada bajo el principio de proporcionalidad pues la adopción de esas medidas –que es una potestad y no una obligación– podía generar situaciones abusivas. Que para analizar la falta de respuesta a las peticiones que le habían sido cursadas, era preciso tener en cuenta que en el Ayuntamiento había problemas de mayor envergadura a los que era preciso dedicar mayores esfuerzos, y que ese silencio no impedía que los ciudadanos afectados pudieran llevar los asuntos conflictivos a los tribunales de justicia.

A tenor de esa respuesta, el Ararteko remitió al Alcalde de Santurtzi, un informe que, literalmente, reflejaba las siguientes consideraciones:

*“1- Sobre el ejercicio de las responsabilidades de los diversos servicios municipales en relación con la ejecución de las competencias municipales en materia de ordenación del tráfico, no podemos sino insistir en el contenido del informe al que se ha hecho anterior referencia y en los fundamentos normativos y jurisprudenciales que lo sustentaban. La cuestión relativa a la utilización de las medidas cautelares previstas en el ordenamiento jurídico merece el siguiente comentario. En primer lugar, es necesario referir que, tanto la inmovilización como la retirada de los vehículos, son actuaciones administrativas regladas, en cuanto que los supuestos en los que están permitidas están previstos y tasados por el ordenamiento jurídico, en concreto, en los artículos 70 y 71 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y en lo que no se oponga a las previsiones anteriores, en el artículo 292 del Código de la Circulación. Es importante reseñar que estas intervenciones no tienen carácter sancionador. Pues bien, una vez que se constata una circunstancia de aquellas a las que las normas vigentes anudan la posibilidad de su adopción, la administración competente podrá actuar en consecuencia. Entendemos que esa ‘posibilidad’ de intervenir poco o nada tiene que ver con el ejercicio discrecional de una actividad.*

*A la hora de regular el modo en el que los conductores deben fijar sus conductas, tanto el legislador como la Administración, ostentadora de la potestad reglamentaria, han determinado diversos procedimientos de reproche cuando*



*se constatan contravenciones de los mandatos contenidos en las normas. Entendemos que la posibilidad de adoptar medidas cautelares tiene como finalidad evitar comportamientos cualificadamente incorrectos de los conductores y, por ende, consecuencias inadmisibles para el correcto uso de las vías públicas. No podemos evitar aquí referir la importancia que la ya referida Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1996 otorga a la ordenación del tráfico urbano, en cuanto circunstancia influyente en la libre circulación de vehículos y personas, en el ejercicio de otros derechos como el de acceso al puesto de trabajo, al disfrute de servicios y, en general, en la calidad de vida. En consecuencia, la discrecionalidad y la proporcionalidad, como principios inspiradores del ejercicio de esta potestad administrativa deben ser objeto de ponderación en relación con la finalidad última de la ordenación del tráfico, ya apuntada. En todo caso, queremos hacer incidencia en el hecho de que una actuación permisiva en este sentido puede llevar a los conductores a dos conclusiones. En primer lugar, que la señalización acordada por las autoridades municipales no es ni adecuada ni correcta, y/o, además, que las contravenciones o incumplimientos de las normas del ordenamiento jurídico, al no ser atajadas debidamente, pueden crear situaciones de ostensible impunidad.*

*2- Los comentarios referidos a la cuestión relativa a la falta de respuesta a los escritos de los vecinos afectados por la problemática que se encuentra en el origen de esta actuación nos ha preocupado. Sin perjuicio de que, en el ámbito de las responsabilidades municipales, puedan existir problemas que, por su materialidad, requieran una atención cualificada, es lo cierto que el silencio no es una respuesta admisible a las peticiones de los ciudadanos. No puede argumentarse, a nuestro criterio, en apoyo de esa conclusión que, en estos supuestos, los interesados siempre podrán acudir a la vía jurisdiccional para la resolución de los conflictos. Es necesario tener en cuenta que, en el asunto sometido a nuestra consideración, las cuestiones planteadas pueden tener difícil o imposible acomodo en instancias judiciales, pues, en la mayor parte de los supuestos planteados, hablamos de asuntos relativos al ejercicio de los derechos de los ciudadanos a participar en la gestión municipal, tal y como se refería en nuestro informe de 8 de octubre pasado. En todo caso, debemos recordarle la obligación que tienen las administraciones públicas de dar respuesta a los escritos que les sean dirigidos por los ciudadanos, así como de procurar, en este supuesto, el ejercicio de los derechos que les corresponden como vecinos de un municipio”.*

- Resultado

El Ararteko recordó al Ayuntamiento de Santurtzi que, en el ejercicio de las competencias en materia de ordenación del tráfico, los servicios municipales deberían actuar conforme a las coordenadas plasmadas en las consideraciones de los informes que le habían sido remitidos. Asimismo, que bien sea para cumplir la obligación de resolver o bien sea para promover el ejercicio de los derechos de los ciudadanos a participar en la vida municipal, debía dar respuesta formal a las peticiones que formularon los vecinos.

## 8. JUSTICIA

### 8.1. INTRODUCCIÓN

La actividad de la institución del Ararteko se organiza, como norma general, por áreas cuyos contornos vienen definidos por el propio ámbito de actuación de la administración supervisada. Sin embargo, en el área de Justicia no se lleva a cabo propiamente una labor de control sobre el funcionamiento de los tribunales, sino que en ella se agrupan una serie de materias diversas, con un único nexo de unión: su relación, directa o indirecta, con la Administración de justicia. Y ello, con una notable limitación, ya que el principio de independencia del poder judicial impide que esta institución -o cualquier otra ajena a dicho poder- entre a examinar cualquier asunto que haya sido resuelto por los órganos jurisdiccionales. Por este motivo, recogido en el art. 13 de la Ley 3/85, por la que se crea y regula esta institución, se han rechazado a lo largo de este año 20 quejas.

Por su parte, las quejas admitidas a trámite se han distribuido del siguiente modo:

- Actuaciones en materia penitenciaria .....	19
- Funcionamiento de la administración de justicia .....	18
- Colegios de abogados y procuradores .....	9
- Asistencia jurídica gratuita .....	2
- Otros aspectos .....	1

A las anteriores quejas hay que añadir las remitidas al Defensor del Pueblo o a otras instituciones homólogas de distintos países que, con independencia de su relación con la materia que nos ocupa, se califican en función de dicha remisión.

Entrando ya en el análisis de las cuestiones planteadas por los reclamantes, en lo que se refiere al **funcionamiento de la Administración de justicia**, destacan las quejas relativas a los retrasos en los procedimientos judiciales. Aunque las dilaciones afectan a casi todos los ámbitos jurisdiccionales, las protestas son más abundantes en los procesos de derecho de familia, especialmente, en los de separación conyugal y divorcio. En el siguiente apartado se incluye, a modo de ejemplo, un caso de demora en un procedimiento de modificación de medidas derivadas de separación. Dentro de este mismo tipo de casos, cabe destacar que, a finales de 1999, el Consejo General del Poder Judicial comunicó a esta institución las sanciones que se habían impuesto al magistrado titular del Juzgado de 1ª Instancia nº 6 de Bilbao a raíz de tres quejas remitidas por el Ararteko a primeros de 1998. También una queja tramitada este año ha dado lugar a la incoación de actuaciones en materia disciplinaria frente al mismo magistrado, pero la experiencia de los casos anteriores demuestra que no siempre la apertura de un expediente evita el retraso de la resolución judicial esperada por el reclamante.

Otra cuestión que se nos ha planteado en dos quejas consiste en la falta de adopción, por parte del Juzgado de Familia de Vitoria/Gasteiz, de medidas provisionales en casos de ruptura de una pareja de hecho. Aunque en los dos casos concurrían ciertas particularidades que podrían explicar de algún modo la omisión, lo cierto es que ésta ha generado importantes conflictos, que se han prolongado durante todo el tiempo -más de un año- que ha durado uno de los procedimientos. Y, si bien no se ha apreciado

irregularidad en ninguno de ambos supuestos, cabe cuestionarse si la legislación que regula esta materia no permite cierto trato discriminatorio hacia las parejas de hecho -y, lo que es más grave, hacia sus hijos-, lo cual convendría evitar.

En el ámbito penal, junto a las dilaciones denunciadas por las personas presas, que luego abordaremos, nos ha llamado la atención una queja presentada por una asociación de apoyo a enfermos mentales. En ella se exponía el notable deterioro psíquico que estaban sufriendo unas personas con ese tipo de dolencia, por el retraso en la celebración del juicio en el que aparecían como procesados.

También en relación con la jurisdicción penal, se han planteado al Ararteko otras disfunciones de la Administración de justicia diferentes de las demoras en los procedimientos. Además del expediente de queja tramitado a instancia de un ciudadano que permaneció casi dos días privado de libertad para ser citado judicialmente (puede verse el resumen en el siguiente apartado), resulta reseñable el caso de una persona que gozaba de la condición de testigo protegida y, cuando acudió para prestar declaración en la vista oral, fue conducida a una sala especial para esperar, dándose la circunstancia de que en ella se encontraba el procesado, con el que coincidió frente a frente. Según exponía la reclamante, ese hecho supuso la anulación de su testimonio y la absolución del reo. En el momento de redactar este informe todavía se desconoce la respuesta que la Administración de justicia va a dar a la queja de esta ciudadana.

Para terminar este apartado conviene mencionar un caso que tiene relación con la protección de la intimidad de personas menores de edad. Una ciudadana que, por motivos laborales, solía consultar el Boletín Oficial de Gipuzkoa reparó en que se publicaban en él los nombres completos de niños y niñas incurso en procedimientos judiciales de acogimiento familiar. Planteamos la cuestión a la fiscalía del mencionado territorio histórico que, a su vez, la trasladó a las diferentes instituciones implicadas. Todas coincidieron en la incorrección de la práctica detectada -aunque la consideraban un error ocasional- y se comprometieron a adoptar las medidas necesarias para su erradicación.

Como se ha advertido al inicio de este apartado, esta institución debe abstenerse de abordar **asuntos ya resueltos en vía judicial**, lo que nos lleva a rechazar la admisión de un número considerable de quejas. No obstante, el mencionado principio de no injerencia en el ámbito jurisdiccional no impide que lleguen a nuestro conocimiento problemáticas y conflictos que la ciudadanía no considera bien solucionados por la intervención de los tribunales. En los informes de años precedentes ya hemos puesto de relieve que la violencia contra las mujeres constituye uno de los campos en los que la opinión pública considera insuficiente la tutela judicial.

A lo largo del año 2000 han disminuido las quejas que planteaban directamente la ineficacia de la protección judicial frente al maltrato, aunque se siguen recibiendo consultas sobre el particular. Cabe destacar la protesta de una mujer ante la falta de adopción de medidas cautelares que prohibiesen a su agresor que se le acercara. El problema era que el ataque que se estaba juzgando había sido calificado de falta y, en dicho procedimiento, la ley no permite la adopción de esa medida cautelar.

Otra consecuencia negativa de la consideración como mera falta del maltrato doméstico consiste en que, salvo que el juez así lo acuerde, normalmente la mujer denunciante no dispone de asistencia jurídica gratuita, puesto que en los juicios de faltas no es preceptiva la intervención de abogado.

El descontento frente determinadas actuaciones judiciales se extiende también a otros procedimientos civiles y a otras jurisdicciones. Por lo que se refiere a casos penales, deben mencionarse las quejas de dos reclusos que han cumplido más tiempo de cárcel que el que les correspondía. Uno de ellos sufrió prisión preventiva por un delito del que resultó absuelto, y el otro comprobó que, una vez aplicado el Código Penal de 1995, la pena que debía cumplir era inferior a la ya ejecutada. El motivo común de su queja consiste en que a ninguno de ellos se les computa el tiempo cumplido en exceso en las condenas que les mantienen presos en la actualidad.

Siguiendo con los problemas que afectan a las **personas presas** ha de destacarse la queja que plantearon un grupo de internos de la prisión de Nanclares de la Oca. Estas personas se reunieron para denunciar las deficiencias que percibían en materia de instalaciones, recursos materiales, alimentación, trato a los internos, etc. El Ararteko remitió el informe elaborado por los presos al Defensor del Pueblo, y representantes de esa institución visitaron el mencionado centro penitenciario. A partir de las constataciones realizadas *in situ*, el Defensor del Pueblo solicitó información a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias que, en su respuesta, reconoce la necesidad de acometer reformas en la prisión alavesa (puede consultarse más información sobre este tema en el apartado referente al seguimiento del informe sobre cárceles (Cap. I, 1.1.1).

Como en años anteriores, se han recibido numerosas quejas referidas al lugar de cumplimiento de las penas privativas de libertad. Sin embargo, con independencia de las reiteradas declaraciones de esta institución sobre la conveniencia de que, como norma general, todas las personas cumplan su condena en prisiones próximas a sus lugares de residencia, es preciso poner de relieve que la legislación penitenciaria concede un amplio margen de decisión a la Administración penitenciaria. Por ello, las quejas de los presos que cumplen su condena en centros alejados de su domicilio familiar habitualmente no dan pie a la intervención de las instituciones de defensa de los derechos de la ciudadanía.

Otras cuestiones que se repiten, asimismo, año tras año son las relativas a denegación de permisos, de visitas, de libertades condicionales o de excarcelación por enfermedad grave e incurable, así como a la inexistencia de tratamiento penitenciario individualizado o a la prolongación de la prisión preventiva. También se han planteado al Ararteko diversos problemas que derivan de la permanencia durante largos periodos de tiempo en régimen cerrado. Conviene recordar al respecto que en ninguna de las prisiones del País Vasco existe un departamento para el cumplimiento de las penas en dicho régimen, de modo que la clasificación en primer grado de una persona reclusa supone siempre su destino a una prisión alejada del territorio de esta Comunidad Autónoma, con el consiguiente incremento del rigor de la medida.

En la misma línea de carencia de infraestructuras penitenciarias, hemos de resaltar que sigue sin ponerse en marcha la demandada Unidad de Madres, donde las reclusas podrían convivir con sus criaturas menores de tres años. Sobre este particular, la Administración penitenciaria ha manifestado en diversas ocasiones que está prevista la creación de una unidad de esas características en el futuro centro penitenciario proyectado para esta Comunidad Autónoma. Sin embargo, el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco ha comunicado a esta institución que la Dirección General de Instituciones Penitenciarias no ha mantenido ningún contacto con dicho departamento en relación con la construcción de una nueva prisión.

La asistencia médica dentro de la prisión ha generado diversas quejas de muy diferente contenido (desde falta de atención específica después de una huelga de hambre, hasta las carencias en la asistencia de especialistas, como psiquiatras u odontólogos), aunque hay que aclarar que las quejas recibidas este año sobre esta materia provenían de ciudadanos vascos reclusos en prisiones de otras comunidades autónomas.

Otro colectivo de personas presas que se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad es el de reclusos de origen extranjero. Además de denuncias respecto a presuntas discriminaciones (por ejemplo, en la concesión de permisos), se exponen problemas con la renovación de documentos. También ha llegado a nuestro conocimiento un supuesto especialmente grave de error en la identidad de un procesado. Se trataba de un inmigrante africano al que se le impusieron dos años más de prisión porque el tribunal apreció la agravante de reincidencia, cuando en realidad la persona condenada por el primer delito era distinta que la responsable del segundo. En el momento de redactar este informe hemos sabido que la Audiencia Provincial de Bizkaia ha autorizado la interposición del recurso extraordinario de revisión. Esperamos que, por esa vía, se evite el cumplimiento de los dos años que, según parece, no correspondían al penado.

En cuanto a ciudadanos vascos reclusos en cárceles extranjeras, durante el año 2000 sólo hemos tenido conocimiento de un caso nuevo: se trataba de una persona que ya había conseguido el traslado desde una prisión cubana. Hemos intervenido, asimismo, ante la posible expulsión a territorio español de un miembro de ETA que había finalizado el cumplimiento de su condena en Francia y sobre el que no existía demanda de extradición. Después de haber dado traslado del asunto al Defensor del Pueblo, la eventual decisión de la Administración francesa quedó paralizada por orden judicial.

Como ha quedado expuesto al inicio de este apartado, se ha incluido en el área de justicia una de las intervenciones llevadas a cabo por esta institución en relación con el tratamiento de **menores infractores**. Con motivo de la entrada en vigor, en enero de 2001, de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, la Administración vasca ha realizado un especial esfuerzo de puesta a punto de las infraestructuras necesarias para la ejecución de las medidas, por lo que esta materia ha constituido durante este año un centro de atención preferente para esta institución. La exposición de los distintos aspectos abordados puede consultarse en el capítulo correspondiente al *seguimiento sobre la intervención con menores infractores* (Cap. I, 1.1.6).

Respecto a las quejas relativas a los **colegios de abogados y procuradores**, cabe señalar que la cantidad es similar a la de otros años, aunque ha de indicarse que se reciben numerosos escritos y consultas mediante los que la ciudadanía expresa su descontento con la actuación de algunos de estos profesionales. Sin embargo, tales quejas ponen de manifiesto conflictos entre personas particulares, en los que esta institución no puede intervenir. En el ámbito de los servicios prestados por abogados y procuradores, nuestra función se limita a supervisar el funcionamiento de los colegios profesionales en su dimensión de administración corporativa.

En este sentido, el motivo de queja que más se repite radica en los retrasos y/o falta de contestación a las denuncias que los usuarios interponen frente a determinadas actuaciones profesionales. El Colegio de Abogados de Bizkaia ha sido, nuevamente, el

que ha suscitado mayor número de quejas, pero ello podría explicarse porque agrupa a un mayor colectivo de profesionales y atiende a una población más extensa. Conviene reseñar que en los últimos meses del año 2000 se ha producido un notable acortamiento en los tiempos de respuesta del mencionado colegio a los requerimientos de esta institución, aunque todavía existen asuntos de años anteriores pendientes de contestación. Entre éstos se encuentra uno que nos interesaba particularmente, ya que versaba sobre el procedimiento que sigue dicha corporación profesional en los supuestos de desacuerdo sobre la cuantía de los honorarios, aspecto sobre el que pretendíamos realizar un estudio comparativo entre los tres colegios de la CAPV.

En el siguiente apartado de resúmenes de queja se incluye uno relativo a una cuestión que suele plantearse con cierta frecuencia, a saber: la necesidad de motivar las resoluciones que ponen fin a las denuncias formuladas por los clientes sobre presuntas actuaciones profesionales irregulares. Aunque la normativa vigente no establece la obligación de expresar los fundamentos del archivo de las diligencias informativas, el hecho de tratarse de un colegio de profesionales del derecho aconseja extremar las garantías procedimentales, entre otras razones, para evitar la sensación de inferioridad de condiciones que -justificadamente o no- puede experimentar el reclamante que carece de formación jurídica.

## 8.2. Selección de quejas

### A) Colegios de abogados y procuradores

⇒ *Retraso en la resolución de una queja presentada ante el colegio de abogados (397/2000)*

- Reclamación

El reclamante acudió a esta institución para exponer su queja por las dilaciones y faltas de respuesta en las que -a su entender- había incurrido el Colegio de Abogados de Bizkaia. En otra ocasión anterior, el mismo ciudadano se había quejado ante el Ararteko por el funcionamiento de la misma corporación. De hecho, en 1998 tramitamos un expediente de queja que dimos por concluido cuando el interesado nos comunicó que había recibido una resolución. Sin embargo, ésta no implicaba la finalización del procedimiento disciplinario -como entonces supusimos-, sino la mera apertura de éste, cuya tramitación, al parecer, se seguía prolongando.

El reclamante manifestaba, asimismo, que el colegio de abogados tampoco había dado respuesta a los diversos escritos que había presentado en relación con la posible responsabilidad civil del abogado denunciado.

- Análisis

Desde nuestro punto de vista, la cuestión central de las que planteaba el reclamante era la relativa al retraso en la resolución del expediente disciplinario incoado contra el abogado designado de oficio para defender sus intereses. Por ello, y a la vista del tiempo transcurrido, nos dirigimos al colegio de abogados para solicitar que atendiese

la petición del interesado de que su asunto fuese resuelto sin más dilaciones o, cuando menos, que le informase de los trámites seguidos hasta ese momento. También recordamos a esa corporación profesional su obligación de dar respuesta expresa a los escritos del reclamante relativos al surgimiento de una eventual responsabilidad civil del abogado.

- Resultado

A los pocos días de remitir nuestro escrito de petición de información, tuvimos conocimiento de que el reclamante había recibido la respuesta del colegio de abogados respecto a la posible existencia de un daño indemnizable producido por la actuación profesional del abogado.

Asimismo, unos meses más tarde recibimos una comunicación del decano del colegio citado, mediante la cual nos facilitaba la resolución adoptada en el expediente disciplinario tramitado. En consecuencia, consideramos que el problema que motivó la interposición de la queja se había resuelto y dimos por finalizada nuestra intervención.

⇒ *Falta de motivación en una resolución del colegio de abogados (812/2000)*

- Reclamación

Los reclamantes manifestaban su disconformidad con la actuación del Colegio de Abogados de Gipuzkoa en la tramitación de la queja que presentaron frente a la actuación profesional de una letrada. Exponían, asimismo, que habían formulado un recurso ante el Consejo Vasco de la Abogacía frente al acuerdo de archivar su denuncia que adoptó la Junta de Gobierno de dicho colegio, ya que -en su opinión- la única base de la decisión colegial era la “negación categórica” por parte de la abogada de los hechos que se le imputaban, sin que la Junta hubiese atendido a los argumentos y pruebas aportados por los reclamantes.

- Análisis

En principio, dado que -según nos informaron- el recurso presentado ante el Consejo Vasco de la Abogacía (CVA) se hallaba pendiente, explicamos a los reclamantes que debían esperar a la resolución, sin que esta institución pudiera interferir de modo alguno en tal proceso.

No obstante, observamos que el escrito mediante el que el colegio de abogados comunicó a los interesados el acuerdo de la Junta de Gobierno carecía de una mínima argumentación que sirviese de base a la decisión adoptada. En efecto, dicho documento, tras referir una serie de hechos, pasaba a exponer la conclusión alcanzada, limitándose a afirmar que se “*acordó el sobreseimiento y archivo de las diligencias iniciadas por no ser los hechos denunciados constitutivos de falta alguna*”.

En ningún momento se ofrecía explicación alguna que permitiese a los reclamantes conocer las razones por las que el órgano colegial había desestimado su denuncia y establecido la inexistencia de una actuación profesional negligente. Por ello, sin entrar a valorar el fondo del asunto, esta institución consideró que se apreciaban ciertos indicios de vulneración de garantías procedimentales en la tramitación del expediente.

Aunque los reclamantes -seguramente por carecer de conocimientos jurídicos- no mencionaban expresamente la ausencia de fundamentación como defecto formal de la

resolución recurrida, su convicción de que el colegio de abogados se había atendido exclusivamente a la declaración de la abogada evidenciaba -a nuestro entender- que habían sufrido los efectos de esa falta de información.

En consecuencia, puesto que el asunto estaba siendo conocido por el CVA, nos dirigimos a este organismo para pedir aclaraciones sobre una posible vulneración del derecho de los reclamantes a conocer los motivos que fundamentaban el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno (art. 89 de la Ley 30/1992).

- Resultado

Con una notable celeridad, el Presidente del CVA respondió a nuestra solicitud de información. En su escrito de contestación, nos trasladó una serie de explicaciones y argumentaciones jurídicas, que pueden sintetizarse del siguiente modo:

El CVA insiste en la necesidad de distinguir entre la tramitación de las diligencias informativas y la de los expedientes disciplinarios. Mientras que en éstos resulta evidente que las resoluciones deben ser siempre motivadas -y así lo exige el propio Reglamento de Procedimiento Disciplinario vigente en los colegios de abogados-, no ocurre lo mismo con los acuerdos que ponen fin a unas diligencias informativas. Como el caso que había dado lugar a la queja era un procedimiento de este tipo, no se apreciaba ninguna vulneración de derechos de los ciudadanos afectados.

Como consecuencia de todo ello, el CVA no había estimado oportuno realizar una nueva comunicación a los reclamantes que incorporase una motivación, siquiera sucinta, del acuerdo adoptado por el colegio de abogados. No obstante, el presidente de aquel organismo nos aseguró que, en todos los supuestos, *“el Consejo resuelve motivadamente y para hacer criterio el Colegio de instancia le remite todo el expediente administrativo que constituyeron las Diligencias Informativas por lo que el órgano revisor tiene conocimiento perfectamente de las alegaciones de ambas partes, esto es, ciudadano denunciante y letrado denunciado”*. Es decir, de alguna manera, el CVA se comprometía a ofrecer a los reclamantes las explicaciones que el colegio había omitido.

Por nuestra parte, no podíamos compartir en su totalidad las anteriores consideraciones. Es cierto que el significado de los dos procedimientos citados no resulta idéntico y, efectivamente, la normativa aplicable exige más garantías en la tramitación de los expedientes disciplinarios. Pero, aun siendo discutible la estricta aplicabilidad de los arts. 89 y 54 de la Ley 30/92 a las resoluciones que finalizan las diligencias informativas, no cabe duda de que la decisión de no incoar un expediente disciplinario afecta a los intereses legítimos de quien se ha sentido perjudicado por la actuación de un letrado y, por ese motivo, le ha denunciado ante el colegio de abogados.

En realidad, la decisión de archivar unas diligencias informativas implica un juicio de valor sobre la actuación profesional cuestionada. Juicio de valor con resultado evidentemente positivo, en el sentido de que no se aprecian indicios de comportamiento incorrecto o negligente. Tal valoración, en la medida en que niega el surgimiento de cualquier responsabilidad para el abogado, incide directamente en los intereses de quien se cree perjudicado por éste.

Hay que poner de relieve, por otra parte, que la motivación de las resoluciones citadas no sólo incrementa las garantías del ciudadano denunciante -a quien se permite rebatir las razones que fundamentan el archivo de las diligencias-, sino que, además,



refuerza la posición y el prestigio del órgano decisor. Inevitablemente, las resoluciones inmotivadas alientan las sospechas de corporativismo que a veces pesan sobre los colegios profesionales, lo que -a nuestro entender- la abogacía debería tratar por todos los medios de evitar.

Respecto al caso concreto que originó la queja de los reclamantes, entendimos que las argumentaciones que el Consejo iba a ofrecer a éstos reparaban, en cierto modo, la inicial omisión del Colegio de Abogados de Gipuzkoa. Por tanto, salvo que los ciudadanos denunciante aportasen nuevos datos en sentido contrario, estimamos que la queja se había resuelto sin necesidad de recomendación.

## B) Funcionamiento de la Administración de justicia

⇒ *Privación de libertad para notificar una citación judicial (363/2000)*

### • Reclamación

Por motivos laborales, un ciudadano cambió su domicilio de Barcelona a Bilbao, pero olvidó notificar este hecho al Juzgado de Instrucción en el que se encontraba procesado por un delito contra la seguridad del tráfico. El reclamante exponía que, como consecuencia de una orden de busca y captura dictada por dicho Juzgado, la Policía Nacional acudió una mañana a su lugar de trabajo para detenerle. Tras permanecer unas seis horas en comisaría, fue conducido ante el Juzgado de Instrucción nº 2 de Bilbao, cuyo titular ordenó su ingreso en prisión. Allí permaneció hasta el día siguiente por la tarde, momento en que se le comunicó una citación para juicio y, de ese modo, tuvo conocimiento del motivo de su detención.

El reclamante consideraba que la privación de libertad que sufrió resultaba una medida absolutamente desproporcionada y que se había adoptado sin que existieran razones que la justificasen.

### • Análisis

Sin entrar en absoluto a valorar la decisión judicial, esta institución consideró que podían apreciarse ciertos indicios de falta de coordinación y de agilidad en la comunicación entre los diferentes juzgados de instrucción, por lo que el asunto podría reflejar un funcionamiento deficiente de la Administración de justicia. Teniendo en cuenta que habían intervenido dos órganos judiciales ubicados en distintas comunidades autónomas, pusimos la queja en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

### • Resultado

En su repuesta, el Presidente del CGPJ manifestaba: *“Recabado informe del Servicio de Inspección de este Consejo, por el mismo se me informa que el Juzgado de Instrucción nº 2 de Bilbao, en funciones de guardia se limitó a cumplimentar las instrucciones previamente impartidas por el órgano competente, Juzgado de lo Penal nº 12 de Barcelona; y que en cuanto a la actuación de este último órgano judicial, vino motivada como consecuencia de que el juicio seguido contra el acusa-*

*do, autor de la queja, fue suspendido en dos ocasiones por la incomparecencia del mismo, el cual, a pesar de estar obligado, no comunicó el cambio de domicilio al órgano judicial.”*

De las consideraciones reproducidas se deducía que el CGPJ no apreciaba ninguna irregularidad o negligencia en la actuación de los jueces que intervinieron en el caso. Parece, asimismo, que no consideró necesario valorar el importante número de horas que se emplearon para transmitir la citación de uno a otro juzgado.

⇒ *Retraso en la resolución de un procedimiento de modificación de medidas derivadas de separación conyugal (384/2000)*

- Reclamación

Una ciudadana se dirigió al Ararteko para exponer los perjuicios económicos que le estaba provocando el retraso en la resolución de un procedimiento de modificación de medidas derivadas de separación conyugal. Según manifestaba, interpuso la demanda en diciembre de 1998, lo que dio lugar a un procedimiento incidental tramitado en el Juzgado de 1ª Instancia nº 2 de Durango. El procedimiento tardó casi un año en resolverse, pero, además, mediante un auto dictado en marzo de 2000, se declaró la nulidad de todas las actuaciones, porque no se había dado traslado de la demanda al Ministerio Fiscal, de modo que aquéllas se retrotrajeron al momento inicial.

La reclamante entendía que, para cuando se dictase la resolución definitiva, la modificación de medidas solicitada habría perdido toda su eficacia. Por ello, solicitaba, asimismo, información sobre el modo de iniciar una reclamación de responsabilidad por mal funcionamiento de la Administración de justicia.

- Análisis

Consideramos que en el relato expuesto podían apreciarse indicios de eventuales dilaciones indebidas en la tramitación del procedimiento judicial, por lo que dimos traslado de la queja a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. A su vez, el presidente de dicha sala remitió el asunto al Juzgado Decano de Durango, que solicitó un informe al Juzgado de 1ª Instancia implicado, instándole al mismo tiempo a la pronta resolución del procedimiento.

- Resultado

Mediante un escrito, el Juzgado Decano nos hizo saber que, a la vista del informe emitido por el mencionado Juzgado de 1ª Instancia, *“y toda vez que el referido procedimiento se halla en vías de una inmediata resolución, no se aprecian motivos para la apertura de informe disciplinario”*.

Por nuestra parte, comunicamos a la reclamante que, si bien no habíamos tenido acceso al informe citado, al parecer, las explicaciones ofrecidas por la magistrada que tramitaba el procedimiento de modificación de medidas se habían considerado satisfactorias. No obstante, le explicamos que -desde nuestro punto de vista- el hecho de que no se hubiese apreciado una actuación negligente por parte del órgano judicial no implicaba la inexistencia de dilaciones indebidas en la tramitación del procedimiento, por lo que, si había experimentado un perjuicio, podía plantearse la posibilidad de efectuar la reclamación ante el Ministerio de Justicia a la que aludía en su queja.

## 9. MEDIO AMBIENTE

### 9.1. INTRODUCCIÓN

En el ejercicio correspondiente al año 2000, el número de quejas en esta área ha sido de 83, lo que representa un 8,9% del total de las recibidas.

Por administraciones afectadas, las podemos agrupar de la siguiente manera:

- Administración General de la Comunidad Autónoma .....	4
- Administración foral .....	2
- Administración local .....	79

En cuanto a contenido, podemos agruparlas en:

- Actividades clasificadas en suelo residencial .....	63
- Actividades clasificadas en suelo industrial .....	11
- Residuos y vertidos .....	3
- Espacios naturales protegidos. Protección flora-fauna .....	2
- Otras afecciones medioambientales .....	2
- Actividades clasificadas en suelo no urbanizable .....	1
- Funcionamiento de la Admón. y procedimiento administrativo .....	1

Un año más la mayoría de las quejas encuadrables en el área de medio ambiente se refieren a las molestias que padecen los ciudadanos por los ruidos, olores y humos de las denominadas actividades clasificadas, ubicadas en suelo urbano residencial, que están sometidas al régimen de autorizaciones municipales.

Las licencias de las actividades clasificadas pertenecen a las conocidas licencias de funcionamiento, pues se refieren a una instalación que exige un control permanente por parte de la administración autorizante hasta su eventual cierre, ya que existe un riesgo constante que de ellas se deriven afecciones medioambientales.

Las quejas sobre las perturbaciones derivadas del funcionamiento de los establecimientos de hostelería han resultado ser las más conflictivas. En ellas se denuncian las molestias por los ruidos que producen estas actividades, 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, manipulando los limitadores de potencia o sistemas de anclaje instalados en ellos.

También son frecuentes las denuncias sobre los problemas generados por los aparatos de aire acondicionado y los deficientes sistemas de ventilación y evacuación de humos y olores, principalmente de los restaurantes.

Esta institución ha manifestado en numerosas ocasiones que son muchos los ayuntamientos que suelen infravalorar las funciones de inspección y control de los establecimientos públicos y, con frecuencia, no les prestan la debida atención ni les dedican los medios materiales y humanos que su correcta gestión necesita.

Según lo dispuesto en el artículo 61.2 de la Ley 3/98, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, con carácter preceptivo y previo a la concesión por parte del Ayuntamiento de la pertinente licencia de apertura, los técni-

cos municipales deben girar una visita de inspección y expedir un acta de comprobación favorable, después de que hayan constatado que la instalación se ajusta al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma u órgano foral competente.

En esta fase del procedimiento, la autoridad municipal debe realizar las oportunas mediciones de los aislamientos acústicos a ruido aéreo de estos locales, para evitar la puesta en funcionamiento de establecimientos con insonorizaciones deficientes, y prevenir así las posibles perturbaciones que pudieran generar a los vecinos colindantes. Sin embargo, son pocos los ayuntamientos que realizan las preceptivas mediciones sonoras.

También hemos apuntado a lo largo de estos años que no es tarea fácil controlar aquellos establecimientos en los que, si bien en un primer momento se verifica que la insonorización del local es la adecuada, se siguen produciendo las molestias sonoras que afectan a las viviendas colindantes. En la mayoría de estos casos, evidentemente, los ruidos están directamente relacionados con los equipos musicales, y con la actitud de la persona que manipula los mandos de dichos aparatos. Por ello, es necesario que cuando se esté produciendo el hecho denunciado, los vecinos afectados se lo comuniquen a la autoridad municipal y se practique in situ la pertinente visita de inspección.

Numerosos los ciudadanos y ciudadanas recurren a esta institución denunciando que la Policía Municipal no responde a sus llamadas y que, puestos en contacto con la Comisaría de la Ertzaintza, se les informa de que este tipo de inspecciones son de competencia municipal y que, por ello, no pueden intervenir.

En el informe correspondiente al año 1996, esta institución dictó una recomendación general en el que se abordaba esta cuestión bajo el título "Sobre el control de la contaminación acústica producida por los equipos musicales instalados en los establecimientos de hostelería." Instamos a la Administración local a adoptar con urgencia una postura decisiva, y a realizar un esfuerzo constante para solucionar estos problemas, que inciden directamente en la calidad de vida de los vecinos afectados, dotándose de los medios necesarios para realizar las funciones de inspección y control que, según la legalidad vigente, le competen.

En estos momentos podemos afirmar que poco hemos avanzado en este sentido, y que son muchas las personas a quienes se les niega el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado y saludable. La incapacidad que están demostrando muchos de los ayuntamientos vascos para hacer frente a los problemas que generan los establecimientos de hostelería resulta ser verdaderamente preocupante.

En relación con este tipo de actividades, en el presente ejercicio creemos necesario llamar la atención sobre los problemas que, en ocasiones, se producen por la falta de control y seguimiento por parte de las autoridades municipales de txokos y sociedades gastronómicas. La recomendación general titulada "El ejercicio de las funciones de vigilancia y control de los servicios municipales sobre el funcionamiento de txokos y sociedades gastronómicas" aborda los problemas específicos de unos locales, que no están siempre abiertos al público en general, pero cuyas instalaciones deben cumplir unas condiciones técnicas de aislamiento, evacuación de humos..., para proteger el derecho a disfrutar de un medio ambiente de calidad de las personas que viven en las proximidades de estos locales.

Las afecciones medioambientales que generan las pistas de motocross y de skate han sido, asimismo, objeto de denuncia ante esta institución.

Significativas han sido también las quejas por las molestias causadas por la contaminación atmosférica y acústica derivada de las actividades industriales. En la tramitación de los correspondientes expedientes, se ha constatado el esfuerzo que algunos pequeños ayuntamientos realizan para tratar de legalizar estas actividades potencialmente contaminantes, y conseguir que se adecuen a los valores límites contaminantes establecidos por el ordenamiento jurídico vigente, teniendo en cuenta que la mayoría de esas actividades funcionan desde hace décadas y resultan determinantes para la economía del municipio.

Asimismo, varias denuncias las han formulado asociaciones de vecinos, constituidas en oposición a proyectos de instalaciones como centrales térmicas de ciclo combinado, contra la planta de recogida neumática de residuos sólidos urbanos en el casco medieval de Vitoria/Gasteiz, etc. Ante estas reclamaciones, en conformidad con lo dispuesto en la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, le corresponde investigar si estos proyectos cumplen con las previsiones marcadas en la normativa aplicable, tanto en relación con el régimen de autorizaciones como con las circunstancias urbanísticas que concurren en cada caso.

## 9.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Actividades clasificadas en suelo residencial

⇒ *Ruidos generados por una actividad clandestina de taller (953/1999)*

- Reclamación

Un vecino de Itsasondo manifestaba que, en los bajos de su inmueble, se ejercía una actividad de taller sin licencia y de la que se derivaban graves molestias de ruidos. A su vez, señalaba que el Ayuntamiento había dictado una resolución por la que, entre otras cuestiones, se ordenaba el cese inmediato de la actividad, pero que, transcurrido el plazo impuesto al titular de la instalación para su cumplimiento, dicha resolución no se había llevado a efecto.

- Análisis

La autoridad municipal nos informó que no se había cumplido la resolución por distintos motivos: por la situación familiar del titular de la actividad; porque no se había podido determinar si el funcionamiento de la maquinaria instalada en el local producía molestias a los vecinos colindantes al taller; porque se trataba de una actividad artesanal y se habían iniciado los trámites de legalización; y, por último, por el miedo a la reacción del titular de la actividad respecto a las personas que habían denunciado la instalación.

A la vista del contenido del informe municipal, esta institución consideró oportuno realizar las siguientes consideraciones a la autoridad municipal:

“El artículo 1 del Reglamento de las Corporaciones Locales determina que los ayuntamientos podrán intervenir en la actividad de los administrados en el ejercicio de

la función de policía cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadana, con el fin de restablecerlos o conservarlos.

*Asimismo, el artículo 22 del mismo reglamento establece la preceptividad de una autorización municipal para el desarrollo de una actividad.*

*En el caso que nos ocupa, un vecino colindante al local citado denunció ante esa corporación municipal unas supuestas perturbaciones, lo cual tuvo consecuencias en la actividad que se desarrolla en él.*

*Ese ayuntamiento no pudo determinar que los niveles sonoros producidos por la instalación sobrepasaran los niveles sonoros establecidos reglamentariamente. En cualquier caso, ya que de la inspección que se efectuó se constató la existencia de una actividad artesanal, la autoridad municipal ordenó en fecha 5 de enero de 1999 el cese inmediato de la actividad que se desarrollaba sin licencia, advirtiéndole a su titular que, en caso de incumplimiento, se acordaría el cierre del establecimiento, y que podía continuar con la tramitación iniciada en su día para la obtención de la licencia para legalizar la actividad. De los datos facilitados por esa entidad local podemos afirmar que, hasta la fecha, no ha cesado la actividad, y su titular tampoco ha presentado el correspondiente proyecto técnico para legalizarla.*

*Por otra parte, si bien es cierto que el resultado obtenido en la única medición sonora que se ha practicado hasta el momento no sobrepasa el parámetro establecido en el Decreto 171/1985, de 11 de junio, del Gobierno Vasco, no es menos cierto que desconocemos cuál es el aislamiento acústico a ruido aéreo que dispone dicho local sobre la vivienda próxima, por lo que tampoco conocemos las fuentes de emisión sonora que la actividad puede disponer en su funcionamiento sin producir molestias de ruidos a los vecinos residentes en el edificio.”*

Estas consideraciones motivaron que el Ararteko formulara al Ayuntamiento de Itsasondo una recomendación en los siguientes términos:

*“Una vez constatado que la actividad de taller situada en los bajos de la casa (...) de Itsasondo viene ejerciéndose clandestinamente, se proceda en conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. A estos efectos, dicha disposición dictamina que:*

*‘Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde o Alcaldesa tenga conocimiento de que una actividad funciona sin las licencias pertinentes efectuará las siguientes actuaciones:*

- a) Si la actividad pudiese legalizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación, concediéndole al efecto un plazo que, salvo casos excepcionales debidamente justificados, no podrá ser superior a seis meses y pudiendo además clausurarla, si las circunstancias lo aconsejaran, previa audiencia del interesado.*
- b) Si la actividad no pudiera legalizarse por incumplimiento de la normativa sectorial vigente o de las ordenanzas municipales correspondientes, deberá procederse a su clausura, previa audiencia del interesado”.*

- Resultado

El Ayuntamiento de Itsasondo aceptó la recomendación del Ararteko y requirió al titular de la actividad para que en un plazo improrrogable de seis meses legalizara la actividad.

⇒ *Los vecinos de la Parte Vieja de Donostia/San Sebastián se quejan de contaminación acústica (1132/1999)*

- Reclamación

Los vecinos de la Parte Vieja de Donostia/San Sebastián, constituidos en asociación, denunciaron la posible dejación de responsabilidades por parte de su Ayuntamiento en lo relativo “al cumplimiento de las normativas existentes al tema del ruido.” Señalaban que el último año se había producido un extraordinario incremento de actividades directamente ligadas al ruido nocturno, tanto en lo referente a la actividad hostelera como a los actos que se desarrollaban en la zona.

- Análisis

Solicitamos información a la alcaldía del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián sobre las actuaciones que ha llevado a cabo a raíz de las denuncias formuladas por los vecinos o, en su caso, de las pautas de actuación acordadas para solucionar los problemas planteados.

En respuesta a esta petición, la concejala delegada de Disciplina Urbanística y Medio Ambiente del Ayuntamiento nos informó que dicha delegación proponía las siguientes actuaciones:

“- *En aplicación del Decreto 216/1998 de 31 de agosto, por el que se aprueba el Plan General de Inspecciones y comprobaciones de los Locales e Instalaciones dedicados a espectáculos públicos y actividades recreativas se va a realizar la inspección de dichos locales dando prioridad a los ubicados en la Parte Vieja.*

- *Modificación de la Ordenanza Municipal Reguladora de la ubicación de establecimientos públicos y actividades recreativas, con el objetivo principal de declarar zona saturada la Parte Vieja, lo que traerá consigo las siguientes consecuencias:*

- *En esta zona quedan sujetas a la aplicación de la Ordenanza los restaurantes; sidrerías; self-services; sociedades gastronómicas, recreativas y culturales; salones recreativos, boleros y bingos; croissanterías; heladerías, chocolaterías, etc.*

- *Las licencias de actividad de establecimientos comerciales dedicados a la venta de alimentación, bebidas, bocadillos o platos preparados se concederán con la condición de que su horario de funcionamiento sea de 8 a 22 horas. Los locales de este tipo que deseen un horario diferente quedarán sometidos al régimen de distancias.*

- *No se aplicarán los preceptos de la Ordenanza que permiten las ampliaciones y divisiones de locales, ni los cambios de actividad.*

- *Tramitación y aprobación de forma anticipada al resto de Ordenanzas de medio Ambiente, de la Ordenanza sobre emisión de ruidos y vibraciones con el objetivo de mejorar la calidad ambiental.*

- *Limitación de la ampliación de horarios de cierre de establecimientos públicos durante las fiestas de Navidad, los días de Santo Tomás, Noche Vieja y víspera de Reyes.*

*Asimismo quiero indicarle que el Centro de Atracción y Turismo y por lo que se refiere a la proliferación de fiestas en la Parte Vieja, ha redactado un plan restrictivo, limitando su número a un total de 8 a 10 días festivos, todos ellos de marcado carácter tradicional.”(sic)*

A su vez, la autoridad municipal nos remitió un documento de trabajo, elaborado por la propia alcaldía. En él se realizaba un diagnóstico de la situación de la Parte Vieja de la ciudad y se planteaban las posibles soluciones que se podían adoptar para paliar los conflictos entre los diversos intereses que coinciden en esa zona de la ciudad. Dicho estudio refleja los problemas de fuerte ruido ambiental que se producen por el servicio de las consumiciones fuera del local, el horario de recogida de basuras, los establecimientos con terrazas, la música ambulante, la falta de insonorización de los locales y el incumplimiento de los horarios de cierre y apertura, las actitudes incívicas, las labores de carga y descarga, los espectáculos públicos en las calles y plazas de la zona, etc.

El Ararteko consideró acertado el diagnóstico realizado en el estudio que efectuó la alcaldía, así como las medidas de actuación que se proponían en él y las que formuló la Delegación de Disciplina Urbanística, y entendió que todo ello debía contribuir a paliar las afecciones medioambientales que padecen los vecinos de esa zona.

No obstante, los reclamantes manifestaban la necesidad de soluciones inmediatas a las continuas y graves molestias que padecían como consecuencia de los ruidos que las actividades hosteleras generan, no sólo por la insuficiente insonorización de los locales y por la manipulación de los limitadores de potencia instalados en algunos equipos de música, sino también porque las puertas de acceso a los locales permanecen abiertas o porque se permite el consumo de bebidas fuera del local rebasando el horario permitido en el Decreto 296/1997, de 16 de diciembre, por la que se establecen los horarios de los espectáculos públicos y actividades recreativas y otros aspectos relativos a estas actividades en el ámbito de la CAPV.

Insistían en que era preciso que la autoridad municipal asumiera de inmediato su responsabilidad en este asunto y que adoptara las medidas que el ordenamiento jurídico pone a su disposición, para exigir a los titulares de estos establecimientos el cumplimiento de la normativa en vigor, tanto sobre los límites de nivel sonoro que deben respetar, como sobre los horarios de cierre y apertura de estas actividades.

Asimismo, manifestaban que el Ayuntamiento no respondía a las denuncias que formulaban los vecinos en horario nocturno, en el momento en que detectaban y padecían las situaciones de irregularidad descritas.

Por este motivo, esta institución estimó oportuno trasladar dichas consideraciones a la corporación municipal, junto con las siguientes reflexiones:

Las licencias de actividades clasificadas pertenecen a las conocidas licencias de funcionamiento, pues se refieren a instalaciones que exigen un control permanente por parte de la administración autorizante hasta su eventual cierre, ya que existe un riesgo constante de que se de ellas se deriven afecciones medioambientales.



Esto significa que la administración dispone, en todo momento, de la facultad de imponer las medidas correctoras para solventar las molestias que generan estas actividades, y que, además, puede revisar y actualizar estas medidas si resultan ineficaces para garantizar su correcto funcionamiento.

El Ararteko viene señalando insistentemente que los municipios deben asumir que, en conformidad con la legalidad vigente, el seguimiento, inspección y control del funcionamiento de las actividades clasificadas es un servicio más de prestación obligatoria de los ayuntamientos y de primordial importancia para los ciudadanos afectados, pues inciden claramente en su calidad de vida.

En este sentido, los vecinos piden al Ayuntamiento que adopte las medidas necesarias para hacer frente a las inspecciones técnicas necesarias para el control y seguimiento de estas actividades. Estas peticiones se realizan en el momento en el que supuestamente se están produciendo las irregularidades.

Sobre el particular solicitamos al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que nos informara sobre las medidas de control que actualmente adopta para afrontar las denuncias formuladas por los vecinos de la Parte Vieja, en concreto en horario nocturno, por las molestias de ruidos que padecen como consecuencia del irregular funcionamiento de las actividades hosteleras.

En respuesta a esta petición la entidad local nos facilitó el siguiente informe municipal:

*“Respecto a las medidas concretas que el Ayuntamiento ha adoptado en lo concerniente al primero de los asuntos planteados, ha de indicarse que, al margen de las comprobaciones que se verifican, a instancias de los vecinos afectados y que dan lugar a actuaciones puntuales, este Ayuntamiento ha encargado a una empresa de Ingeniería (LAECOR, S.L.) la inspección de la práctica totalidad de los locales de hostelería de la Parte Vieja que utilizan equipos musicales (en concreto, 64), con el objeto de llevar a cabo un control, entre otras cuestiones, de las fuentes de sonido de que disponen los locales, de los aislamientos acústicos con los que cuentan y de las demás medidas correctoras en materia acústica.*

*Por otra parte, el Excmo. Ayuntamiento Pleno ha aprobado, con fecha (...) una modificación de la Ordenanza de Ubicación de Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas, que declara la Parte Vieja zona saturada e impide, entre otros muchos apartados, cambiar de actividad a los locales, en particular, transformar los bares tradicionales en disco-bares, con lo que, de ahora en adelante no se podrán instalar más actividades con instalaciones de música.*

En lo que afecta al segundo problema, es decir, el control del ruido generado por las personas que circulan por ese barrio, ha de significarse que la tarea que se presenta entraña evidente dificultad, pues la proposición que se plantea desde esa Institución, sancionar de acuerdo con lo prescrito en el art. 10 del Decreto vasco 296/97 no puede por sí sola resolver la cuestión. Ha de tenerse en cuenta que el ruido que se produce en la calle no es atribuible en exclusiva a las personas que se encuentran degustando alguna consumición en los alrededores de un establecimiento, sino que proviene también de las personas que incesantemente transitan por dicho barrio, sin que incumplan la disposición que invoca esa Institución.

*Es evidente que nos encontramos ante un problema de comportamiento cívico que no es exclusivo de ese barrio en concreto o de esta ciudad, sino de nuestro entorno social y que es muy difícil de corregir para una Administración Local. De hecho, no se conoce ninguna política puesta en práctica por algún Ayuntamiento para la subsanación de esta cuestión” (sic).*

- Resultado

En cualquier caso, esta institución consideró que las comprobaciones que realizaría la empresa de ingeniería en cuestión van a ser determinantes para concretar la situación de legalidad en la que se encuentran los establecimientos de hostelería de la Parte Vieja de Donostia/San Sebastián. Por ello, comunicó el resultado de las gestiones realizadas a los interesados, indicándoles el cierre y archivo de este expediente de queja.

No obstante, les informó de las actuaciones que ha seguido esta institución ante las numerosas quejas individuales sobre los problemas que sufren las personas que residen en las inmediaciones de las zonas donde existe concentración de establecimientos de hostelería.

En esos casos, a partir de un seguimiento individualizado del problema planteado, en un buen número de ocasiones se ha logrado una respuesta adecuada de la Administración, que ha adoptado las medidas pertinentes para solucionar el problema concreto.

## B) Otras afecciones medioambientales

⇒ *Contaminación atmosférica y acústica provocada por una actividad en trámites de legalización (2072/1998)*

- Reclamación

Un vecino de Villabona denunció la contaminación atmosférica y acústica que los residentes del municipio venían padeciendo como consecuencia de la actividad desarrollada por la empresa Papelera Oria S.A., ubicada en el término municipal de Zizurkil.

Esta institución envió una petición de información a la alcaldía del Ayuntamiento de Zizurkil, para determinar la situación administrativa y urbanística de esa actividad.

- Análisis

La autoridad municipal nos informó que se habían iniciado los trámites de legalización de la actividad, y que el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco había emitido el preceptivo informe de calificación e imposición de medidas correctoras. No obstante, también nos comunicó que la adopción de dichas medidas estaba resultando un tanto compleja, por lo que habían acordado realizar un seguimiento y control respecto del cumplimiento de aquéllas.

Las explicaciones que dio el Ayuntamiento no se consideraron suficientes, ya que evidenciaban que en el procedimiento de legalización incoado no se seguían los trámites y condicionantes previstos en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres,

Nocivas y Peligrosas (RAMINP) de 1961 para tramitar las licencias de actividad. Así, la autoridad municipal tras recibir el informe de calificación citado, no había emitido la correspondiente licencia municipal, sino que había remitido al titular de la empresa el informe de calificación, a título informativo, para que, en su caso, pudiera ir adoptando las medidas correctoras impuestas en él.

El artículo 33 del RAMINP determina que, una vez que el órgano calificador (en este caso, la Viceconsejería de Medio Ambiente del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco) devuelve el expediente al Ayuntamiento con el informe de calificación e imposición de medidas correctoras, la autoridad municipal debe otorgar la licencia de actividad o de instalación solicitada, condicionada al cumplimiento de dichas medidas. Hay que tener en cuenta que la imposición de las medidas correctoras vincula a la autoridad municipal, conforme prescribe el artículo 7 del RAMINP.

Además, según el artículo 34 del RAMINP, los servicios técnicos del propio Ayuntamiento deben girar la oportuna visita de comprobación, y si no disponen de medios materiales y personales para tal fin, deben solicitar dicha comprobación a la Viceconsejería de Medio Ambiente.

Si en la inspección practicada se comprueba que la actividad no se ajusta a las medidas correctoras impuestas en la licencia de instalación, conforme a los artículos 36 y 37 del RAMINP, la autoridad municipal debe requerir al titular de la actividad para que en el plazo determinado corrija las deficiencias comprobadas.

Finalmente, una vez constatado que la instalación cumple las medidas correctoras impuestas, el alcalde podrá conceder la preceptiva licencia de apertura.

Por todo ello, considerando que las prescripciones establecidas en el RAMINP pretenden evitar que el funcionamiento de estas actividades genere afecciones medioambientales, y dado que el principio de legalidad debe informar todas las actuaciones de los poderes públicos, el Ararteko elevó al Ayuntamiento de Zizurkil la siguiente recomendación: *“Que el expediente municipal iniciado tras la solicitud de legalización formulada por la titularidad de la actividad (...) siga el procedimiento prescrito en el RAMINP”*.

#### • Resultado

El Ayuntamiento de Zizurkil nos respondió que estaba a la espera de que la empresa (...) presentara el certificado de dirección de obra, en el que se hiciera constar que las instalaciones se ajustaban al proyecto general de actividad presentado, y que habían sido instauradas las medidas correctoras impuestas, para que los servicios técnicos del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco pudieran efectuar la preceptiva inspección técnica en dicha actividad.

Asimismo, la entidad local manifestó la voluntad de continuar con la tramitación del expediente de actividad municipal que se inició a petición de los responsables de la empresa en cuestión, y además, asumía el compromiso de requerir, en cualquier caso, a los titulares de la actividad que adoptasen provisionalmente las medidas técnicas necesarias para paliar esas afecciones medioambientales, sobre todo las que contribuirían a disminuir los niveles sonoros que genera dicha empresa.

Por estos motivos, se consideró aceptada la recomendación formulada por esta institución.

### C) Residuos y vertidos

⇒ *Situación de insalubridad derivada del deterioro medioambiental y sanitario de la ría de Asúa (1027/1999)*

- Reclamación

Los vecinos del barrio de Asúa, en el municipio de Erandio, denunciaron la situación de insalubridad que padecían como consecuencia del grave deterioro medioambiental y sanitario de la ría de Asúa a su paso por la zona de confluencia con la carretera Asúa-Sondika. Esta situación se había visto agravada desde la instalación del colector del Txorierri en el año 1994.

- Análisis

A petición de las personas que vivían en el barrio, el Ararteko visitó el lugar en el que el río Asúa presentaba su peor aspecto, y comprobó las fundadas razones de las quejas vecinales.

El río acoge algunos metros arriba del barrio de Asúa todas las aguas fecales del valle vizcaíno del Txorierri, que, tras ser recogidas en ese punto por el Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia, se vierten sin ser depuradas, vulnerando la normativa aplicable. Los olores fecales son insoportables para los vecinos, que observan, además, la continua presencia de ratas en las márgenes del río. Esta situación se produce desde el año 1994, fecha en la que se instaló el interceptor del Txorierri. Además existen metales tóxicos en los lodos del fondo del río, que se acumularon como consecuencia de los vertidos industriales incontrolados del pasado.

Según lo previsto en el Plan de Saneamiento Integral del Consorcio de Aguas, dicho interceptor había sido instalado provisionalmente, ya que en la segunda fase del Plan de Saneamiento está previsto conectar el colector a la estación de bombeo que se ha instalado en Lamiako, desde donde se trasvasarán las aguas residuales a la depuradora de Galindo. Está previsto finalizar estas obras para el año 2005, y los resultados reales sobre la ría, según la obra proyectada, podrían apreciarse o evidenciarse a partir del año 2003.

Los plazos que señalaron las instituciones a los vecinos para solucionar estos problemas eran considerados excesivos. Por ello, tras recibir la queja, se iniciaron las gestiones oportunas ante las distintas administraciones implicadas para encontrar una solución más inmediata.

Fruto de estas gestiones, el Ararteko ha obtenido los siguientes compromisos:

- El Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia se compromete a adelantar los plazos programados para la construcción de un subtramo de colector del tramo Arriaga-Sangroniz (entre los pozos de registro PR 19 y PR 13) que discurre próximo al río y para el los terrenos afectados están disponibles de forma prácticamente inmediata. Las aguas residuales se evacuarían finalmente mediante elevación por bombeo e impulsión, a través de una tubería provisional, hasta su vertido en el río a la altura de Prisma, S.A. El coste de las obras se sitúa en torno a los 300 millones de pesetas, teniendo la mayor parte de ellas el carácter de instalación definitiva; solamente el bombeo y la impulsión resultan efímeros.

El plazo para la implantación de esta solución es de 14 meses (3 meses de proyecto, 4 meses de licitación y 7 meses de construcción), de modo que entrará en servicio en la primavera del año 2001.

A partir de este punto, quedaría por ejecutar la 2ª fase, que enlazaría con el bombeo de Lamiako y, por medio de él, con la Depuradora de Galindo. Todo ello para el año 2003.

- El Ayuntamiento de Erandio nos ha comunicado que la zona de Asúa se incluye en las campañas de desratización intensivas y en las de mantenimiento, y que el tratamiento que se debe aplicar en dicha zona es más intensivo que en el resto del municipio, dadas las condiciones particulares de la zona.

- La autoridad portuaria, por su parte, ha aprobado e iniciado las obras de ejecución del Proyecto Integral de Regeneración Medioambiental de la ría de Bilbao, en el que se incluye la regeneración del río Asúa en lo que afecta a la zona de dominio público marítimo-terrestre, directamente a la zona en la que está instalada el colector.

*Esta actuación será importante para la regeneración de la ría, ya que se pretende la estabilización de las superficies, la eliminación de sedimentos y descongestión de los lechos, regeneración ecológica e integración paisajista en el entorno de las márgenes alteradas del mencionado río Asúa. Todo ello con la intención de reproducir, en lo posible, unas condiciones que permitan restablecer un estado ecológicamente estable y, por tanto, mejorar los valores estéticos, visuales y medioambientales de los márgenes y del conjunto del sistema fluvial.*

#### • Resultado

Como conclusión, cabe señalar que, por una parte, el desplazamiento del vertido de aguas residuales aguas debajo de la zona habitada y, por otra, la retirada de los fangos existentes y la mejora de la capacidad hidráulica y de autolimpieza del cauce por parte de la autoridad portuaria, van a contribuir a mejorar las condiciones medioambientales de la zona de Sangroniz hasta la puesta en servicio del tramo del interceptor con el sistema Lamiako. En ese momento se habrá resuelto definitivamente el problema de los vertidos al río Asúa.

## 10. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS

### 10.1. INTRODUCCIÓN

Dentro del área de obras públicas y de servicios públicos, esta institución ha tramitado 110 quejas, lo que representa el 11,79% del total de reclamaciones presentadas.

Por administraciones afectadas, se dividen de la siguiente manera:

- Administración General del País Vasco (Gobierno Vasco).....	11
- Administración foral .....	20
- Administración local .....	89

Por subáreas:

- Servicios públicos locales .....	31
- Régimen contrat., patrimonio y resp. admva. ....	21
- Funcionamiento de la admón. y proc. admvo. ....	14
- Transportes .....	14
- Ejecución de obras .....	8
- Expropiación forzosa .....	6
- Caminos y vías rurales .....	5
- Proyectos de obras .....	5
- Otros servicios públicos .....	4
- Derechos y libertades .....	2

Las quejas de esta área tienen como objeto principalmente cuestiones derivadas de la elaboración de proyectos de obras públicas o de su ejecución material, de la forma de prestación de los servicios públicos, en especial en el servicio del transporte y los de ámbito local, y los problemas derivados del ejercicio de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

La elaboración de proyectos de obras públicas y su ejecución ha supuesto la solicitud de intervención a esta institución en varias ocasiones, especialmente como consecuencia de la construcción, mejora o desdoblamiento de carreteras o el trazado de nuevos proyectos, como el Tranvía en Bilbao. Conforme a las posibilidades de intervención de esta institución, hemos planteado únicamente el control de los aspectos formales del procedimiento establecido (competencia del órgano, información pública, evaluación de impacto ambiental, informes o autorizaciones preceptivas, etc.). En ese sentido, queda al margen la amplia discrecionalidad técnica que dispone la Administración para escoger entre las posibles soluciones la que resulte más acorde con el interés general. En cualquier caso, debemos destacar la necesidad de que la Administración ofrezca una adecuada y completa información de las obras públicas y del resultado pretendido a los administrados. A ello se debe unir una adecuada participación ciudadana, especialmente mediante asociaciones de vecinos o afectados, en el proceso de elaboración de estos proyectos con carácter de prevención de eventuales conflictos. Asimismo, el Ararteko ha propugnado siempre el diálogo como instrumento que per-

mita un acercamiento de posturas y, en definitiva, una minoración de los perjuicios a que va dar lugar dicha actuación.

En materia de transportes han surgido ciertos problemas, porque los usuarios no tienen información o desconocen las características de los títulos de transporte que ofrecen las empresas dedicadas al transporte. Algunas empresas, tal es caso de Eusko Tren, han optado por aceptar el uso de los bonos como medio de pago de sus servicios especiales nocturnos.

La responsabilidad patrimonial que se deriva de la ejecución de obras públicas y del funcionamiento de los servicios públicos resulta una causa constante de reclamaciones ante esta institución. La exigencia de mayor calidad en la prestación de los servicios públicos y un cambio en la mentalidad colectiva de las y los ciudadanos a la hora de exigir el resarcimiento de cuantos perjuicios se deriven del funcionamiento de las administraciones hacen que este apartado continúe en aumento anualmente. Uno de los problemas que se encuentran los reclamantes es la lentitud en la tramitación de sus pretensiones por parte de la Administración, donde destacan ayuntamientos como el de Donostia/San Sebastián por su incumplimiento reiterado del plazo fijado en el RD 429/1993, de 26 de marzo, del Reglamento de los procedimientos de las administraciones en materia de responsabilidad patrimonial. Por otro lado, la obligación de aportar pruebas que demuestren la relación entre el daño y la actuación administrativa se convierte en el principal problema para conseguir que prospere la pretensión de ser indemnizado. La inmediatez que suele acompañar el origen de los daños, especialmente caídas en la vía pública, impide aportar elementos de prueba suficientes que sirvan al órgano instructor para comprobar tal relación de causalidad entre lesión y servicio público. Para no convertir la carga de la prueba en una exigencia de imposible cumplimiento, esta institución ha recordado a las administraciones que el órgano instructor debe ser exhaustivo en la obtención del material probatorio sobre los hechos controvertidos, y debe recurrir para ello al principio de oficialidad de la prueba. Por último, la prestación de servicios mediante la gestión indirecta ha supuesto en ocasiones un déficit en el ejercicio del derecho a ser indemnizado por el funcionamiento de los servicios públicos. Esta institución, como recogemos en el apartado de selección de quejas, ha insistido en la obligación de la administración titular del servicio público de resolver sobre la existencia de responsabilidad por el funcionamiento del servicio público y sobre a quién corresponde el pago, ya sea a la empresa o la propia Administración.

Entre los servicios públicos locales destaca la implantación de sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos, que han originado un nutrido número de quejas. En ellas se cuestiona la adecuada ubicación de los contenedores, soporte de este sistema de recogida. En estas quejas subyace un desacuerdo motivado, en primer lugar, por la falta de información que denuncian los afectados. Asimismo, las personas que residen en bajos y primeros pisos próximos a contenedores de residuos orgánicos muestran su malestar por las molestias de olores y ruidos que padecen. Igualmente, en varios municipios, los titulares de placas de vado permanentes han presentado quejas, ya que, al no existir un servicio de grúa, es frecuente que el acceso a su plaza de garaje o a su vivienda se encuentre obstaculizado por otros automóviles.

Continúan las quejas por problemas en la transmisión de la titularidad de nichos o panteones entre familiares o terceros. Los ciudadanos que plantean esta cuestión creen disponer en propiedad de estos elementos mortuorios. Sin embargo, los cementerios

son bienes demaniales de servicio público. Por ello, la ocupación de fosas, nichos y panteones tienen un carácter concesional, que, según el ordenamiento, tienen un carácter temporal, sin perjuicio de la continuidad que puede considerarse como derecho adquirido en las concesiones de carácter perpetuo.

Otro supuesto problemático es la prestación del servicio de mantenimiento de caminos rurales, especialmente cuando no está clara la titularidad pública o privada, y el arreglo para poder acceder en unas condiciones adecuadas a su vivienda. La institución del Ararteko insta a que las administraciones públicas tengan inventarios actualizados de los bienes de que disponen y que, en su caso, ejerciten las facultades de investigación y deslinde que el ordenamiento les proporciona.

## 10.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Accesibilidad

⇒ *Accesibilidad en los transportes públicos (398/2000)*

- Reclamación

Una usuaria del servicio municipal de transporte urbano de Vitoria/Gasteiz (TUVISA) planteó queja ante la institución del Ararteko, ya que había observado que en bastantes autobuses de esta flota de transporte público municipal no estaba señalizada la reserva de cuatro asientos -para personas con movilidad reducida- que impone a los servicios de transporte la Ley para la Promoción de la Accesibilidad.

- Análisis

Se solicitó información sobre las medidas que iba adoptar esa entidad local para solventar la deficiencia.

- Resultado

La empresa municipal citada informó al Ararteko de que actualmente los autobuses de la flota de TUVISA tienen instalado un sistema de información oral de aviso de paradas para personas con discapacidades visuales, y de que el consejo de administración de TUVISA acordó en el año 1993 que, a partir de esa fecha, sólo se adquirirían autobuses de plataforma baja, adaptados para que los usaran las personas con movilidad reducida, y reservando espacio para ubicar dos sillas de ruedas. En este sentido, manifestó que todos los autobuses cuentan con una reserva de dos asientos para que los usen personas con movilidad reducida, y que el proyecto de presupuesto para el ejercicio 2000 prevé una partida para dotar a las unidades de un sistema de información visual para personas con discapacidades auditivas.

Igualmente, TUVISA indicó que, tras comprobar que el número de asientos reservados para personas con movilidad reducida no cumplía con los requisitos de la Ley para la Promoción de la Accesibilidad, iba a adaptar inmediatamente la flota a dicha ley, reservando cuatro asientos por autobús para las personas con movilidad reducida.



## B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *Sobre la presunción de inocencia y la aplicación de la prueba de indicios en el ámbito del derecho administrativo sancionador (443/1999)*

### • Reclamación

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko una sanción que, por infracción del horario de depósito de basuras, le había impuesto el Ayuntamiento de Bilbao, así como el expediente de apremio seguido para hacer efectiva la multa correspondiente, ya que no fue abonada en período voluntario.

### • Análisis

De la información que nos remitió el Ayuntamiento de Bilbao concluimos que dicho expediente sancionador se incoó al haber encontrado en la vía pública, fuera del horario permitido, una bolsa de basura que contenía algún elemento que relacionaba su contenido con el interesado. Para la corporación municipal, este hecho constituía un elemento probatorio de suficiente relevancia como para concluir que esa persona era la que había depositado la bolsa en la vía pública y, en consecuencia, le impuso la sanción correspondiente. En la tramitación del expediente se comprobó que la denuncia fue notificada personalmente, y que el destinatario rehusó el remitido de la resolución sancionadora.

Sin perjuicio de otro tipo de consideraciones, el análisis del problema constatado en este asunto determinó que se llegara a las siguientes conclusiones:

En primer lugar, que en la tramitación del expediente sancionador se había vulnerado el derecho a la presunción de inocencia (constitucionalmente previsto en el artículo 24.2 de la CE, y positivizado por el artículo 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para su aplicación al régimen sancionador administrativo), puesto que de lo actuado - haber encontrado en el interior de la bolsa documentación que relacionaba al interesado con ella- no pudo concluirse, en forma alguna, que la persona sancionada fuera la que depositó la bolsa de basura fuera del horario permitido.

El Tribunal Constitucional, desde tempranas resoluciones (STC 1 de abril de 1982), ha entendido que la presunción de inocencia es un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos en la adopción de cualquier resolución, ya sea jurisdiccional o administrativa: *“No puede suscitar ninguna duda que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas en general o tributarias en particular, pues el ejercicio del **ius puniendi** en sus diversas manifestaciones está condicionado por el artículo 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. (...) Toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa, requiere a la par certeza de los hechos imputados, obtenida mediante pruebas de cargo, y certeza de juicio de culpabilidad sobre los mismos hechos”* (STC 26 de abril de 1990). Este pronunciamiento, comporta: 1º Que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; 2º Que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su

propia inocencia; 3º Cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas libremente valoradas por el organismo sancionador debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio; 4º La presunción de inocencia se manifiesta en la doble vertiente de los hechos y de la culpabilidad.

Respecto al principio de presunción de inocencia y a las actuaciones que el interesado tendría que haber desarrollado en su defensa, y a la vista de que éste no había presentado alegaciones ni recurso alguno, el Ayuntamiento de Bilbao entendió que *“omitida, por tanto, toda explicación de su comportamiento, la Administración se haya visto privada de los elementos precisos para reinstaurar, en su caso, la presunción de inocencia cuestionada en función de la expresada prueba indiciaria”*. Sobre esta conclusión se hizo saber al Ayuntamiento de Bilbao que, en el ejercicio de la potestad sancionadora, es la administración la que tiene que demostrar la culpabilidad del imputado y no el interesado acreditar su inocencia. Sobre este particular modo de actuar del imputado en el procedimiento sancionador y sobre las circunstancias que de éste se pueden inferir, la STS de 1 de octubre de 1992, indica que *“El imputado tiene, desde luego, legítimo derecho a declarar o no declarar y nadie puede obligarle a hacerlo en uno u otro sentido, y si declara sólo lo hará en los términos, respecto a su contenido, que quiera, pero este principio esencial es perfectamente compatible con la valoración, igualmente legítima, que el Tribunal hace, incluido el hecho de no querer declarar. De la no declaración, sin más, no podrá nunca obtenerse una presunción de confesión de hechos o de participaciones”*.

Ante las conclusiones de esta institución sobre la vulneración del principio de presunción de inocencia, pues la sanción se impuso con fundamento en los elementos probatorios anteriormente reseñados, el Ayuntamiento de Bilbao consideró que la actuación punitiva había tenido su razón en la aplicación de la prueba de presunciones. Ante tal razonamiento, el Ararteko manifestó a la corporación municipal que la aplicación de la prueba de presunciones al ámbito del derecho administrativo sancionador no tiene una respuesta unívoca en la jurisprudencia. Así existe una corriente, STS de 23 de mayo de 1989, que defiende que *“En el ámbito administrativo y sancionador no es procedente acudir a inicios racionales para dar por probada una infracción administrativa, imponiendo la aplicación de la presunción de inocencia del acusado a la Administración, que acusa y sanciona, la carga de probar la realidad de los hechos que imputa y que, por esto, son reprochables a la persona inculpada, no siendo la calificación de la infracción una facultad discrecional de la Administración sancionadora, sino propiamente actividad jurídica que exige como presupuesto objetivo el encuadre del hecho incriminado en el tipo predeterminado previamente como falta”*. En el mismo sentido, la STS de 5 de diciembre de 1988: *“Para llegar a la declaración de culpabilidad hay que contrarrestar la presunción de inocencia proclamada en el artículo 24.2 CE, así como el principio ‘in dubio pro reo’ que informa la aplicación de las Leyes punitivas, por lo que, si bien la acusación puede derivar de simples indicios, y éstos bastan para iniciar el procedimiento acusatorio (...) obligado es que durante dicho procedimiento sean aportados elementos de prueba que conviertan tales indicios en factores de convicción o de evidencia de culpabilidad”*. Para este sector de la jurisprudencia *“las meras presunciones no son suficientes en el ámbito del derecho sancionador para formar un juicio de valor que destruya la presunción de inocencia protectora del acusado”* (STS de 2 de

noviembre de 1987).

Defendiendo la aplicabilidad de la prueba de presunciones se encuentra otra corriente jurisprudencial, STS de 15 de octubre de 1988, que refiere que *“el principio de presunción de inocencia no impide que puedan fijarse unos hechos como probados a través de razonadas y convincentes presunciones, pero para ello es menester que se prueben de una manera directa y certera los hechos de los que sea posible deducir, mediante un enlace lógico y preciso, el que se haya de fijar para la aplicación en sus justos términos de la normativa sancionadora”*.

Si se hubiera despejado la incógnita sobre la aplicabilidad o no de la prueba de presunciones en el ámbito del régimen administrativo sancionador, su implementación hubiera requerido un análisis de las condiciones que se exigen para que semejante elemento probatorio pudiera destruir la presunción de inocencia del imputado en el procedimiento. El Tribunal Constitucional ha admitido la virtualidad de aplicar esta prueba en el ámbito del procedimiento criminal. Como es bien conocido, los principios inspiradores del procedimiento penal son de aplicación al ámbito sancionador administrativo, pues ambos son expresión del *ius puniendi*. Las condiciones exigidas para aplicar legítimamente la prueba de presunciones son las siguientes: a) que los indicios o hechos base se encuentren plenamente acreditados; b) que entre éstos y los hechos presuntos determinantes de la culpabilidad exista un enlace lógico, preciso y directo; y c) que la autoridad decisora efectúe en su resolución una motivación específica sobre la existencia de dicho enlace.

El referido tribunal, en su Sentencia 174/1985, define la prueba indiciaria como *“aquella que se dirige a mostrar la certeza de unos hechos (indicios) que no son los constitutivos del delito, pero de los que se pueden inferir éstos y la participación del acusado por medio de un razonamiento basado en el nexo causal y lógico existente entre los hechos probados y los que se trata de probar”*. Asimismo, refiere que *“una prueba indiciaria ha de partir de unos hechos (indicios) plenamente probados, pues no cabe evidentemente construir certezas sobre la base de simples probabilidades. De estos hechos que constituyen los indicios debe llegarse a través de un proceso mental razonado y acorde con las reglas del criterio humano a considerar probados los hechos constitutivos del delito. Puede ocurrir que los mismos hechos probados permitan en hipótesis diversas conclusiones o se ofrezcan en el proceso interpretaciones distintas de los mismos. En este caso el Tribunal debe tener en cuenta todas ellas y razonar por qué elige la que estima como conveniente (...) esta motivación en el caso de la prueba indiciaria tiene por finalidad expresar públicamente no sólo el razonamiento jurídico por medio del cual se aplican a unos determinados hechos, declarados sin más probados, las normas jurídicas correspondientes y que fundamentan el fallo, sino también las pruebas practicadas y los criterios racionales que han guiado su valoración, pues en este tipo de prueba es imprescindible una motivación expresa para determinar (...) si nos encontramos ante una verdadera prueba de cargo, aunque sean indiciaria, o ante un simple conjunto de sospechas o posibilidades que no pueden desvirtuar la presunción de inocencia”*. En el mismo sentido SSTC 94/1990, 24/1997 y SSTS de 31 de enero de 1990 y 14 de noviembre de 1991.

La implementación de los condicionantes sobre el asunto analizado -a la vista del expediente que fue remitido y sin otra prueba de carácter complementario-, nos permi-

tió concluir, desde esta nueva perspectiva, que tampoco se había conseguido destruir la presunción de inocencia de la persona sancionada, y que, por ende, la actuación del Ayuntamiento fue contraria al ordenamiento jurídico. A criterio del Ararteko, excede de la lógica concluir que el hecho de haber encontrado en una bolsa de basura documentos que relacionan a una persona determinada con su contenido permite constituirse en prueba indiciaria de cargo para responsabilizarla de su depósito fuera del horario permitido. En todo caso, en la resolución sancionadora no se explicitaron las consideraciones del órgano competente para concluir lo anterior, es decir, no se determinó el nexo entre lo probado, la existencia de determinados documentos, y que la autora del ilícito fuera la persona a quien se refieren esos documentos.

- Resultado

Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que revocase y dejase sin efecto la sanción impuesta, así como las actuaciones del expediente de apremio seguido para hacer efectiva la multa correspondiente. La recomendación fue aceptada.

### C) Otros servicios públicos

⇒ *No reciben la señal de televisión (1068/1999)*

- Reclamación

La asociación de vecinos del barrio de El Peñaskal de Bilbao presentó una queja en la que denunciaba que, desde noviembre de 1996, no recibían adecuadamente la señal de Euskal Telebista en sus viviendas y que, por tanto, no podían ver ninguna de las dos cadenas de ETB.

Los afectados alegaban que desde que se restableció la señal de televisión, tras el sabotaje que sufrieron las instalaciones del repetidor del monte Ganeta, sus viviendas se encontraban fuera del área de cobertura de ese repetidor.

Asimismo, señalaban que habían mantenido conversaciones con la empresa Euskaltel, empresa encargada de la gestión de la infraestructura de Euskal Telebista, sin que se hubiese podido solucionar el problema que les afectaba. En su día, según manifestaban, se les había propuesto instalar un repetidor orientado directamente hacia el barrio de El Peñaskal. No obstante, este proyecto no se había ejecutado.

- Análisis

Con el fin de conocer qué actuaciones se estaban llevando a cabo para dar una pronta solución al problema, esta institución se puso inicialmente en contacto con Euskaltel y, posteriormente, con el Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco, ya que es a este último departamento a quien corresponde asumir la planificación, definición y modelo de implantación de las infraestructuras de las redes de telecomunicación, ya sean de radio o de televisión, en la Comunidad Autónoma.

En este sentido, se avanzó a esta institución que ese Departamento estaba realizando gestiones con el Ayuntamiento de Bilbao y con el titular de los terrenos en los que se pretendía ubicar la torre repetidora.

- Resultado

Poco después, tras concretarnos cuáles habían sido las actuaciones promovidas, dicho departamento del Gobierno Vasco indicó a la institución que desde el 28 de febrero de 2000 los vecinos del barrio de El Peñaskal en Bilbao podían ver en sus casas los dos canales de Euskal Telebista.

#### D) Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa

⇒ *Responsabilidad de la Administración por los daños que produjo a una ciudadana una empresa concesionaria de un servicio público (2484/1998)*

- Reclamación

Una ciudadana reclamaba la falta de reconocimiento de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Bilbao ante los daños ocasionados tras una caída, provocada por una mancha de fuel-oil que derramó un camión del servicio de limpieza municipal, en una calle de ese municipio.

Por ese motivo, interpuso una reclamación por responsabilidad administrativa patrimonial. El Ayuntamiento no dictó una resolución, sino que emitió un dictamen en el que esa administración local consideraba que, en aplicación del artículo 98 de la Ley 13/95, de contratos de las administraciones públicas, la responsabilidad con carácter general era del contratista y era ante esa empresa donde debía reclamar. Sin embargo, la empresa le indicó verbalmente que no iba a pagar indemnización alguna.

- Análisis

Con objeto de conocer el razonamiento municipal, solicitamos al Ayuntamiento de Bilbao un informe jurídico donde se valorase la responsabilidad de ese Ayuntamiento por daños derivados de la actuación de los contratistas o concesionarios de la Administración y se indicasen los mecanismos de garantía del pago de las indemnizaciones por daños derivados de la prestación de un servicio público. La respuesta exponía los siguientes argumentos jurídicos:

- El criterio general es atribuir la responsabilidad al contratista -salvo que sea consecuencia de una orden interpuesta por la Administración-, según el artículo 121.2 de la LEF, artículo 98 de la LCAP y 128.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955. Ese mismo criterio se incluye en el pliego de condiciones jurídico-administrativas que rige la relación contractual entre contratista y Administración.

- La jurisprudencia ha introducido matices a ese principio general, desde una perspectiva penalizadora de la inactuación de la Administración en el ejercicio de sus potestades de control y vigilancia del servicio o de la obra. Así, se alega la Sentencia del TS de 28 de mayo de 1980, que matiza el principio de solidaridad entre contratista y Administración a la hora de responder por los daños.

- De este modo, consideraba que en este supuesto el Ayuntamiento había actuado conforme a esa regla general, estableciéndose la responsabilidad del contratista, inter-

viniendo de manera diligente y sin poder imputarse responsabilidad de ningún tipo en los previsibles daños causados por el concesionario.

- Por último, nada se afirmaba sobre los mecanismos de garantía del Ayuntamiento frente al pago de la indemnización por los daños ocasionados por el contratista.

A la vista de esas argumentaciones, el Ararteko realizó las siguientes consideraciones sobre este particular:

La responsabilidad por actos ocasionados por contratistas o concesionarios de la Administración es un supuesto que debe plantearse dentro del marco jurídico del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que recoge la propia Constitución Española (artículo 106.2, el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por los daños derivados del funcionamiento de los servicios públicos). **El régimen de responsabilidad patrimonial que consagra la Constitución es de carácter objetivo y de resultado, ajeno a cualquier necesidad de culpa o negligencia en la actuación u omisión de los servicios públicos.** De este modo, la responsabilidad de las administraciones debe encontrar su justificación en la necesidad de que el ciudadano no soporte las consecuencias lesivas o dañosas de la actuación administrativa que, entre otras finalidades, debe perseguir el interés general.

Ese derecho no puede verse recortado o difuminado por la forma de prestación de esos servicios públicos. Hoy en día la prestación de los servicios públicos se realiza de diferentes formas: mediante la gestión directa, por los propios órganos de la Administración o entes autónomos, o mediante la gestión indirecta.

Empero, es necesario partir del derecho fundamental de los ciudadanos a ser resarcidos de las lesiones que produce el funcionamiento de los servicios públicos, sin caer en la confusión que supone tener en cuenta el tipo de gestión del servicio público.

El principio general que aduce el informe municipal -por el cual se considera la responsabilidad del contratista- se incardina dentro de las relaciones jurídicas entre la Administración, titular del servicio público, y la empresa encargada de su materialización.

Sin embargo, ese principio de responsabilidad contractual no tiene por qué interferir en las relaciones entre ciudadano y Administración que instaura el artículo 106 de la Constitución y desarrolla la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (RJAP-PAC).

De este modo, cabe concluir que, si existe una lesión a un ciudadano derivada del funcionamiento de un servicio público, debe reconocerse el derecho a ser indemnizado, al margen de que la Administración titular del servicio disponga de mecanismos, en especial el artículo 98 de la Ley 13/1995, para exigir al contratista su responsabilidad contractual.

En ningún caso la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, o cualquier otra de las normas citadas, puede suponer la falta de reconocimiento del derecho constitucional aludido.

La solución que propone ese Ayuntamiento no resuelve el problema de fondo, ya que la responsabilidad patrimonial de la Administración es objetiva (artículo 139 de la Ley 30/1992) y la de los particulares, en este caso la empresa contratada, en cambio, es por culpa (artículo 1902 del Código Civil).

En ese caso, establecer que en función del tipo de gestión de los servicios públicos se siga un régimen diferente de responsabilidad -a saber, responsabilidad objetiva, por

el resultado, si se gestiona directamente; y responsabilidad por culpa o negligencia, si se gestiona indirectamente- vulneraría el artículo 14 de la Constitución.

En relación con la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo, si bien no unánime, la teoría de la responsabilidad solidaria de la Administración por daños causados por sus agentes es prácticamente mayoritaria y posterior a la aducida en el informe municipal.

Concluyendo, el Ararteko afirmó que el Ayuntamiento debería velar por el reconocimiento del derecho constitucional de los ciudadanos a ser resarcidos por los daños derivados del funcionamiento del servicio público y, por ello, en primer lugar, debería determinar la existencia de relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público. En ese caso, debería reconocerse el derecho del ciudadano a ser indemnizado.

Posteriormente, la Administración determinaría quién era el sujeto al que debía imputarse la responsabilidad, al contratista como regla general dentro de las normas de la contratación o a la Administración, titular del servicio público y que responde objetivamente por los daños ocasionados.

De cualquier modo, la Administración debe responder a la indemnización y repetir en su caso contra el contratista, para garantizar la materialización del derecho del ciudadano.

En ese sentido, se dirigió una recomendación considerando que “ *El Ayuntamiento de Bilbao debería resolver expresamente sobre la solicitud de responsabilidad patrimonial presentada, considerando en la resolución si el daño alegado tiene directa relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público según establece el artículo 106.2 de la Constitución.*”

El Ayuntamiento contestó, sin tener en cuenta la mayor parte de los argumentos esgrimidos, que la obligación de resolver expresamente no es aplicable en este supuesto. Según lo expuesto, esa corporación considera que las normas tenidas en cuenta no establecen la obligación del Ayuntamiento de resolver sobre los extremos señalados en la recomendación. El informe municipal indica a esta institución las vías que dispone, en su caso, para modificar el ordenamiento jurídico, si a nuestro juicio el resultado de la aplicación de éstas es injusto para los ciudadanos.

Sin embargo, de nuevo hemos de aclarar que la recomendación dirigida por el Ararteko tiene por objeto dar una efectiva solución a la situación de indefensión en la que ese Ayuntamiento sitúa a los administrados, y preservar de ese modo el interés general que debe guiar el devenir municipal.

Contra tal argumentación es preciso recoger el artículo 106.2 de la Constitución, desarrollado posteriormente por el legislador en el título X de la Ley 30/92, de RJAP-PAC.

En respuesta al argumento aducido en el informe municipal sobre el procedimiento a seguir, debemos aclarar lo siguiente: la obligación de resolver, que recae sobre esa administración, no se deduce de la aplicación o no del procedimiento específico de responsabilidad patrimonial que recoge el RD 428/1993, de 26 de marzo, por el que se establece el procedimiento de la responsabilidad patrimonial de las administraciones, sino del propio artículo 42 de la Ley 30/1992, en relación con su artículo 89.4, que obliga a la Administración a resolver expresamente y no permite, bajo ningún concepto de oscuridad o insuficiencia de preceptos legales, abstenerse de finalizar el procedimiento, como en efecto ocurre en el expediente analizado. Así, es cierto que la

Administración debe aplicar el artículo 1.3 del RD 428/1993, de 26 de marzo, únicamente cuando el daño sea como consecuencia de una orden directa o derivado de un vicio del proyecto elaborado. Sin embargo, nada dice el reglamento sobre el procedimiento a seguir en el resto de supuestos. En cualquier caso, el procedimiento para reclamar los daños en el resto de supuestos ha de respetar siempre las distintas fases y principios que rigen el procedimiento administrativo, especialmente respecto a la resolución efectiva de la reclamación, en correspondencia al derecho a una tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24 de la Constitución.

Para entablar la acción administrativa en casos de daños por contratistas públicos, debemos acudir a la legislación sectorial, y deducir cuál es el procedimiento de reclamación establecido.

El título III de la Ley 13/1995 regula las actuaciones relativas a la contratación entre el contratista y la Administración. Así, en la ejecución de los contratos administrativos, el artículo 98 recoge la obligación del contratista de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados a terceros. Ese principio general no se cumple cuando los daños son consecuencia de una orden directa o de un vicio del proyecto presentado por la Administración.

Para aclarar en cuál de los dos supuestos nos encontramos, la legislación contractual ha previsto un requerimiento previo que aparece en el apartado tercero del artículo 98: *“los terceros **podrán** requerir previamente (...) al órgano de contratación para que éste (...) se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños”*.

Tal requerimiento es una facultad de opción del ciudadano para obligar a la Administración a que se pronuncie, disponiendo del carácter de un acto de trámite previo a la reclamación del ciudadano, cuya función es que la Administración se pronuncie sobre el sujeto responsable.

Por ello, tras el pronunciamiento del órgano contratante, el artículo 98.4 indica que los terceros que hayan sufrido los daños entablarán la reclamación administrativa, y remite al procedimiento específico para cada caso. Así, dice que *“la reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto”*. Es decir, si el sujeto a quien puede imputarse es la Administración, el procedimiento a seguir es el del RD 429/1993, de 26 de marzo. En cambio, en el resto de reclamaciones la lesión se imputara al contratista, la Administración debe seguir el procedimiento que recoge el artículo 123 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

En consecuencia, el Ayuntamiento tiene obligación de resolver la reclamación planteada por el ciudadano, pronunciándose sobre la existencia de responsabilidad, sobre el daño ocasionado y sobre quién debe pagarlo.

Asimismo, la falta de cumplimiento de la obligación del contratista de indemnizar por los daños ocasionados (artículos 98, 143, 162 de la Ley 13/1995), puede ser causa de resolución del contrato (artículo 112. g) de la misma ley). Por ello, la Administración contratante está obligada a actuar frente a ese incumplimiento del contratista, bien requiriéndole al pago, bien respondiendo subsidiariamente o bien, en último término, resolviendo el contrato administrativo.

Como conclusión de los argumentos expuestos, entendemos que el Ayuntamiento de Bilbao debe considerar que, al margen de la gestión de los servicios municipales,



la responsabilidad derivada del funcionamiento es objetiva. Asimismo, existe una obligación municipal, como titular del servicio público, de dar respuesta expresa a la reclamación del ciudadano.

- Resultado

Posteriormente el Ayuntamiento de Bilbao ha resuelto aceptar la recomendación, por lo que ha dejado sin efecto la resolución municipal. Asimismo, informa de que el órgano instructor ha continuado con la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial considerando las precisiones procedimentales que indicamos en nuestra recomendación. Por tanto, suspendimos nuestra intervención el este asunto.

⇒ *Quien reclama por los daños ocasionados por los servicios públicos tiene obligación de probar (1029/1999)*

- Reclamación

Un ciudadano planteó a esta institución la desestimación de la reclamación por responsabilidad patrimonial que presentó ante la Diputación Foral de Gipuzkoa por los daños producidos en su vehículo, como consecuencia de un bache existente en la carretera N-628 de Hondarribia.

- Análisis

La resolución foral desestimó la reclamación, por la falta de prueba de la concurrencia de nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público. La responsabilidad de las administraciones por los daños causados a los ciudadanos supone el derecho a ser indemnizados, siempre que esta lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y cuando no se haya producido por fuerza mayor.

Con objeto de determinar su existencia, deben determinarse y probarse el daño efectivo, el funcionamiento del servicio municipal que de manera directa, inmediata y exclusiva lo haya producido y la relación de causalidad entre ambos.

La obligación de probar tanto el daño como la relación de causalidad corresponde a la persona que reclama durante la tramitación del expediente administrativo. En el expediente tramitado se abrió un período de alegación y presentación de pruebas para determinar la existencia del daño y su relación con el funcionamiento de algún servicio público. Sin embargo, el promotor de la reclamación no presentó ninguna prueba sobre esos hechos, por lo que los órganos forales encargados de la tramitación del expediente determinaron que el reclamante no había probado el hecho causante de los daños ni su relación con el servicio público.

Así las cosas, al margen de que en efecto existiera una acera irregular y de la obligación del Ayuntamiento de prestar el servicio de mantenimiento de las vías urbanas, no se pudo determinar el nacimiento de un derecho de indemnización.

- Resultado

El Ararteko entendió que, por la información que disponía esta institución, la resolución era conforme al ordenamiento jurídico, por lo que suspendimos nuestra intervención en este asunto.

## E) Servicios públicos locales

### ⇒ Límites a la autorización de vados permanentes (26/2000)

- Reclamación

Un ciudadano, vecino de la localidad de Portugalete, sometió a la consideración del Ararteko los criterios que utiliza ese ayuntamiento a la hora de autorizar la concesión de vados permanentes.

- Análisis

Conviene tener presente que la concesión de estas licencias, que implican una utilización o un beneficio privativo de un bien de dominio público, es siempre discrecional, en precario y sin perjuicio de terceros.

Ello quiere decir que los ayuntamientos, a la hora de acordar la concesión de los vados, pueden ponderar ampliamente el contenido de la solicitud y la repercusión que la colocación del vado tendrá en la ordenación de los estacionamientos de vehículos en la vía pública. En especial, deberán tener en cuenta su influencia en el número de espacios destinados a aparcamiento de vehículos, que se pueden ver suprimidos a consecuencia de la decisión. Para realizar este análisis, se toma como elemento de referencia cuál es el parque de vehículos en el barrio, y si se da cobertura a las necesidades de estacionamiento de la zona con los espacios destinados a aparcamiento que existen.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que los ayuntamientos han de asumir la ordenación del tráfico de vehículos y de las personas en la vía pública, y que sobre esta materia disponen de una muy amplia capacidad discrecional para regular lo que estimen más conveniente para proteger el interés general.

La tendencia de todas las entidades locales en estos momentos es obtener el mayor rendimiento del dominio público, esto es, que la eliminación de aparcamientos en superficie -situación que necesariamente se deriva de la concesión de un vado- permita una mejora sustancial del problema del estacionamiento. De ahí que se introduzcan requisitos de capacidad de vehículos para autorizar el paso a través de la acera y la reserva sobre la vía pública.

- Resultado

Se explicó al ciudadano que no apreciábamos irregularidad en la decisión del Ayuntamiento de Portugalete.

### ⇒ Problemas con la instalación de las acometidas de agua de la red municipal a las viviendas (613/2000)

- Reclamación

Una comunidad de vecinos planteó a esta institución la desestimación de una solicitud de la comunidad para ejecutar las acometidas de agua hasta la fachada del edificio a cuenta del Ayuntamiento de Lasarte-Oria.

- Análisis

El grupo de cinco edificios contaba con un único punto de acometida a la nueva red municipal de acometida. En ese momento, el Ayuntamiento estaba realizando unas obras de urbanización consistentes en ejecutar una nueva red de distribución de mayor sección para implantar tomas individuales para cada inmueble en el momento en el que la red general permita anular las instalaciones particulares existentes. Así, no existía en ese momento la obligación de ejecutar las obras de acometida hasta que las posibilidades de aumento de presión de la red general permitan anular las instalaciones particulares.

En cualquier caso, la discrepancia entre vecinos y Ayuntamiento se suscitaban en torno a quién debía realizar y sufragar los costes de instalación desde la red municipal hasta la llave individual de cada comunidad. La jurisprudencia del Tribunal Supremo, en aplicación de la Orden de 9 de diciembre de 1975, por la que se aprueban las normas básicas para instalaciones interiores de suministro de agua, ha clarificado en supuestos similares que es la empresa suministradora la que debe satisfacer el importe de la instalación de la acometida y de las llaves de maniobra para el suministro interior de agua a un edificio particular. Esa acometida debe llegar hasta el muro de cerramiento del edificio, propiedad del suministrado, a partir del cual habrá que instalar la llave de paso junto al umbral de la puerta, en el interior del inmueble. Por ello, en el momento en que se anule la actual instalación particular, la empresa suministradora deberá realizar la acometida en los términos que las normas y la jurisprudencia prevén.

En cualquier caso, en relación con el asunto planteado, esta institución considera que los problemas de aplicación de esas normas han de plantearse previamente ante las delegaciones territoriales del Departamento de Industria del Gobierno Vasco, según establece la citada Orden de 9 de diciembre de 1975.

- Resultado

Informamos de estas consideraciones tanto al Ayuntamiento de Lasarte-Oria como al representante de las comunidades de propietarios, y suspendimos nuestra intervención en este asunto.

## 11. SANIDAD

### 11.1. INTRODUCCIÓN

Dentro del área correspondiente a sanidad este año se han presentado 86 quejas, que, como es habitual, no están únicamente relacionadas con una limitación de medios, sino también con el funcionamiento de los servicios sanitarios, elemento esencial para la efectividad de las prestaciones sanitarias.

Su distribución por administraciones afectadas ha sido la siguiente:

- Administración General de la Comunidad Autónoma .....	81
- Administración foral .....	1
- Administración local .....	6

Según su distribución por subáreas, su clasificación es la siguiente:

- Derechos de los usuarios .....	40
- Asistencia sanitaria .....	21
- Funcionamiento de la Administración y Proc. Advo. ....	10
- Salud Pública .....	6
- Otros aspectos .....	3
- Rég. Contrat. y Responsabilidad Administrativa .....	3
- Salud Mental .....	3

Con relación al funcionamiento de los servicios sanitarios, algunas quejas han puesto de manifiesto que no siempre dan resultado los instrumentos que están a disposición de los usuarios para pedir explicaciones sobre la atención recibida.

Los ciudadanos tienen derecho a formular reclamaciones sobre el funcionamiento de los servicios sanitarios, y a recibir una respuesta. Es un procedimiento que se realiza mediante los servicios de atención al paciente, y supone una vía independiente de los cauces de justicia administrativa.

En ocasiones, aunque las investigaciones sobre las actuaciones denunciadas por los pacientes pongan de manifiesto indicios de un mal funcionamiento, o cuando menos de una actuación mejorable, las conclusiones que se trasladan a los usuarios no recogen ningún reconocimiento de esa índole, seguramente por las consecuencias jurídicas que pudieran atribuirse a tal reconocimiento en aquellos otros cauces de reclamación que hemos mencionado.

Esta institución no piensa que se deban aplicar a las reclamaciones ante los servicios de atención al paciente los mismos principios que rigen en el procedimiento de responsabilidad patrimonial. Pero sí que, planteados unos concretos motivos de queja, la contestación debería responder a dichas cuestiones, explicando si ha existido o no un mal funcionamiento y por qué.

Siguiendo en el ámbito de lo que podemos llamar derechos instrumentales, algunas quejas han estado relacionadas con el derecho a la información. A este respecto, debemos señalar que la definición legal de las prestaciones es un mecanismo esencial para su realización, pero no es suficiente para su plena efectividad. Tan esencial como la configuración jurídica de los derechos es el buen funcionamiento de los servicios, y especialmente la información que el usuario reciba sobre ellos.

Esta información es más esencial, si cabe, cuando en la atención que necesita una persona intervienen servicios dependientes de varias administraciones (sanitaria, bienestar social, educativa). Los niños que sufren parálisis cerebral necesitan de esa actuación interdisciplinar, y la información a los padres sobre los servicios existentes es esencial, por su implicación en la atención de su hijo y por la importancia que puede tener una atención temprana en el desarrollo de sus capacidades. En el origen de esta reflexión está la queja que formularon unos padres por la falta de información recibida del servicio sanitario que diagnosticó la enfermedad de su hijo sobre los servicios existentes.

Además de abordar este aspecto relacionado con la información, la queja puede servir para plantear la siguiente cuestión: si los medios puestos a disposición de la asistencia de los niños con parálisis cerebral se adecuan al principio de igualdad al que debería tender esa asistencia, con independencia del territorio.

En el informe correspondiente al pasado año nos referimos a la insuficiente materialización de los acuerdos firmados en Bizkaia, entre los responsables que deben intervenir en los problemas sociosanitarios. Esos acuerdos siguen sin dar los resultados que en ellos se prevén. Su mención en este apartado no supone una atribución exclusiva de responsabilidad a los responsables en materia de sanidad.

En cuanto a los medios existentes, varias parejas que desean incorporarse a tratamientos de infertilidad han presentado también este año quejas por lo que consideran una insuficiencia de medios. Esas quejas no han planteado únicamente la incorporación de más técnicas de tratamiento, sino también la interrupción de un servicio debido a la falta de medios para mantenerlo, por ejemplo, en períodos de vacaciones. En ambos casos, esta institución ha entendido que los datos facilitados por la Administración sanitaria -incorporación de una nueva técnica y medidas de índole organizativa- son indicios ciertos de que se están adoptando medidas para intervenir con relación a esas quejas.

En informes anteriores nos hemos referido a las quejas sobre el derecho al transporte sanitario de los usuarios vascos cuando están siendo atendidos en otra Comunidad. Esta institución ha creído conveniente recoger en este informe una recomendación de carácter general, para que el Departamento de Sanidad modifique el criterio que utiliza con relación a la aplicación del Real Decreto 63/1995, que, según se nos ha manifestado, es el mismo que aplican en otras comunidades autónomas. Por ello, si bien este asunto es susceptible de ser abordado en la comisión interterritorial correspondiente, ello no impide que formulemos al Departamento de Sanidad la recomendación que se recoge en el presente informe, por entender que el criterio utilizado no se ajusta al ordenamiento.

El tratamiento de la dependencia de opiáceos por medio de programas distintos al de la metadona, ha sido una cuestión que ya ha dado lugar a una actuación del Parlamento Vasco. Fruto de ello, el Departamento de Sanidad ha realizado un análisis de las alternativas en el tratamiento psicofarmacológico de la dependencia de opiáceos, en la que se refleja la situación respecto de otras alternativas distintas a la metadona. La existencia de pacientes que han fracasado en los actuales tratamientos -metadona- refleja la necesidad de avanzar en alternativas distintas. Confiamos en que los ensayos clínicos que se realicen con otros tratamientos ayuden a estas personas.

El Consejero de Sanidad también ha comparecido en el Parlamento Vasco para explicar la atención a las personas con obesidad mórbida, y los problemas que existen para realizar intervenciones de cirugía bariátrica.

Se han presentado varias quejas ante el Ararteko con idéntico problema, que actualmente está pendiente del análisis del Servicio de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y del estudio de la correspondiente comisión técnica sobre cuál es la mejor manera de trabajar en este campo.

*Las limitaciones respecto del consumo de tabaco están definidas claramente en el ordenamiento, pero sigue habiendo quejas de ciudadanos que denuncian las molestias que les causan quienes fuman en el centro de trabajo.*

La persistencia de las mismas personas en denunciar las mismas situaciones indica que es insuficiente la intervención de los agentes responsables de poner en práctica las prohibiciones de fumar previstas en la ley. Las quejas han sido presentadas por empleados públicos, por la permisividad de la administración en la que trabajan.

En las situaciones denunciadas podemos presumir que subyacen problemas difíciles, pues no cabe desconocer la importancia que tiene el hábito del tabaco en nuestra sociedad. Pero esta institución no puede olvidar que el tabaco ha sido declarado sustancia nociva para la salud de la persona, y que, amén de las claras previsiones establecidas en la Ley respecto de las prohibiciones de fumar, distintas fuentes que buscan incidir en el consumo del tabaco reconocen el principio general según el cual, en caso de conflicto, ha de prevalecer el derecho de los no fumadores.

También en relación con los problemas causados por el consumo de tabaco, las asociaciones vizcaína alavesa de laringectomizados se han dirigido a esta institución para expresar su deseo de que la Administración pública intervenga en la reducción del consumo de tabaco.

## 11.2. SELECCIÓN DE QUEJAS Y ACTUACIONES DE OFICIO

### A) Asistencia sanitaria

⇒ *Una vertiente del derecho a una segunda opinión (1272/1999)*

- Reclamación

Después de los correspondientes estudios previos de esterilidad, una pareja inició un tratamiento en su hospital de referencia. Cuando acudieron al primer control hormonal, les indicaron que debido a que él era portador de anticuerpos de hepatitis C, quedaba excluido del programa, por no poder ser donante.

Después de consultar a varios especialistas, consideraron que no existía tal inconveniente, por lo que solicitaron continuar en el tratamiento con él como donante. Dado que su petición no fue atendida, presentaron una queja al Ararteko.

- Análisis

Se trataba de un asunto que, inevitablemente, debía abordarse desde un punto de vista técnico-médico. A este respecto, los interesados no planteaban un mero

desacuerdo con la decisión objeto de queja, sino que la fundamentaban en otras opiniones también médicas, que entendían que no existía inconveniente para que él fuera donante.

Con estos antecedentes, la Administración sanitaria consideró que existían indicios suficientes para estudiar de nuevo el asunto.

La posible transmisión del virus de la hepatitis C (VHC) mediante técnicas de reproducción asistida se mostraba, como un asunto controvertido. Sin embargo, en el momento en que se situaban los hechos, la situación de la evidencia había cambiado, tal y como se recogía en el informe del Departamento de Sanidad. Ello sugería unas nuevas pautas de actuación en lo referente a la transmisión del VHC en la reproducción asistida.

- Resultado

El Departamento de Sanidad comunicó al Ararteko que, tras valorar el asunto teniendo en cuenta la nueva evidencia, Osakidetza se había dirigido a los interesados para comunicarles que el Hospital de Cruces iba a reevaluar el caso. Encauzado de este modo el asunto, se archivó el expediente.

## B) Derechos de los usuarios

### ⇒ *El derecho al transporte sanitario (1238/1999)*

- Reclamación

Una persona tuvo que ser ingresada de manera urgente en un hospital de Palencia. Tras ser atendida, la trasladaron en ambulancia a su hospital de referencia, en Donostia.

Solicitó el reembolso del gasto de la ambulancia, pero el Departamento de Sanidad se lo negó, porque *“no se abonan desplazamientos por motivos geográficos y/o familiares no sanitarios”*.

- Análisis

El Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre prestaciones sanitarias, reconoce el derecho al transporte sanitario cuando el usuario no puede utilizar el ordinario. El informe del hospital desde el que fue trasladada esa persona no dejaba lugar a dudas sobre la imposibilidad de utilizar el transporte ordinario.

El Departamento de Sanidad considera que en los casos como el que dio lugar a la queja, es decir, cuando una persona necesita ser atendida en un hospital de otra Comunidad, su derecho al transporte sanitario sólo alcanza hasta su domicilio en la provincia donde se encuentra desplazado temporalmente.

Esta consideración se basa en un criterio del Departamento, pero no en una previsión normativa o de derecho positivo. El Ararteko discrepa en el modo en que se está aplicando dicho criterio.

Existen situaciones en las que ese criterio, de tomar como referencia el traslado al domicilio temporal puede estar fundamentado, pero si se aplica a todas las situaciones, sin excepción, sin detenerse en las circunstancias de cada caso, como,

por ejemplo, la efectiva inexistencia de tal domicilio temporal, entonces puede carecer de fundamento.

El Real Decreto 63/1995, al referirse al transporte sanitario, lo hace en los siguientes términos “...*imposibilidad física (...) para la utilización del transporte ordinario para desplazarse a un centro sanitario o a su domicilio tras recibir la atención sanitaria correspondiente.*”.

Admitiendo que existen situaciones en que, efectivamente, un usuario disponga de un domicilio temporal cercano al centro en el que ha recibido la atención sanitaria, lo que la Administración sanitaria obvia es la existencia de otras situaciones en las que tal domicilio temporal no existe.

Por tanto, todos los usuarios que requieren atención en otra Comunidad deben soportar el coste de su posterior traslado en ambulancia, y se les niega así el derecho a una prestación reconocida como tal por el ordenamiento.

- Resultado

El Ararteko expuso los motivos por los que se debería revisar la denegación de la solicitud de este usuario, y, basándose en ellos, formuló una recomendación.

El Departamento de Sanidad no atendió la recomendación, insistiendo en que el traslado hasta su hospital, en Gipuzkoa, surgió artificialmente por una decisión del propio paciente.

### C) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *Derecho a la intimidad en el ámbito sanitario (1240/1999)*

- Reclamación

Un empresario se quejó de que los servicios de la inspección sanitaria no habían respondido a su petición de información sobre las causas de la enfermedad de un trabajador de su empresa.

- Análisis

Tras solicitar el Ararteko la correspondiente información, la Administración sanitaria indicó que habían respondido al interesado, pero sin facilitarle la causa de la enfermedad, por tratarse de un dato confidencial.

El Estatuto de los trabajadores, en su art. 20.4, contempla la posibilidad de que el empresario pueda controlar la enfermedad de un trabajador. Pero esa facultad de control que recoge el Estatuto se sitúa en el ámbito de las relaciones entre las dos partes, trabajador y empresario.

Se trata de un control privado, distinto del control público de la enfermedad mediante la Seguridad Social. Es decir, dicha previsión faculta al empresario a ejercer un control, privado, por medio de su propio médico, pero no a que los órganos del sistema de la Seguridad Social actúen más allá del control público de la enfermedad, llegando a desvelar los motivos de la enfermedad.



- Resultado

El Ararteko informó al interesado de que ya había existido resolución expresa de su solicitud, y que, respecto del fondo del asunto, entendíamos que la revelación de las causas de la enfermedad hubiera vulnerado el derecho a la intimidad de los datos sobre la enfermedad.

#### D) Otros

⇒ *Atención por parte del servicio de urgencias (37/1999OF)*

- Reclamación

En una carta publicada en un periódico un ciudadano se quejó del servicio de urgencias. En concreto, indicaba que se había caído con su bicicleta, que había solicitado ayuda a urgencias (mediante un teléfono móvil), y que le dijeron que su estado no era como para enviar una ambulancia.

El asunto tenía que ver con una posible denegación de asistencia, por lo que se inició un expediente de oficio.

- Análisis

Un representante de esta institución acudió al servicio de urgencias a escuchar la cinta grabada con relación a la llamada del paciente. El interesado había llamado a la policía municipal, que fue quién llamó a urgencias. El servicio de urgencias llamó al número del móvil del ciclista y le hizo las preguntas necesarias para la valoración de la situación, a efectos de su atención urgente.

A la vista de los datos que proporcionó en la llamada, la médico coordinadora de urgencias valoró la situación como una situación que no requería el envío de una ambulancia.

En la conversación se oía cómo el ciclista, disconforme con la decisión de no enviarle una ambulancia, cortó él mismo la llamada. Esta actuación, también debía ser tenida en cuenta al analizar la denuncia del ciclista. No obstante, el servicio de urgencias hizo un seguimiento del caso y comprobó que el ciudadano fue llevado a su casa por la policía municipal, y desde allí, por sus propios medios, acudió a urgencias.

- Resultado

A la vista de estos antecedentes, esta institución llegó a la conclusión de que, respecto del fondo del asunto, la actuación del servicio de urgencias no había sido irregular.

Por otro lado, respecto al derecho del usuario de presentar una queja por el funcionamiento de los servicios, y al correlativo derecho a ser contestado, comprobamos que le dieron respuesta escrita y motivada sobre su reclamación.

## E) **Salud mental**

⇒ *El consentimiento para la aplicación de un tratamiento (111/2000)*

- **Reclamación**

Una madre presentó una queja porque a su hijo, ingresado en un centro hospitalario, iban a aplicarle una terapia de electrochoque. Indicaba que el tratamiento se iba a llevar a cabo a pesar de haber manifestado ella su oposición.

- **Análisis**

Con carácter general, el consentimiento respecto del tratamiento es un presupuesto necesario para que la actividad médica sea válida. Partiendo de esa consideración, la situación denunciada hacía necesario un contraste sobre las condiciones en que, desde el punto de vista del consentimiento, el centro hospitalario iba a realizar el tratamiento.

Teniendo en cuenta que en la queja se indicaba que el tratamiento iba a aplicarse en breve, el Ararteko se puso en contacto directamente con el centro para pedir información sobre las garantías jurídicas adoptadas sobre dos aspectos concretos: el internamiento del paciente y la aplicación del tratamiento.

Respecto al primero de esos dos aspectos, el hospital había comunicado al juzgado correspondiente el internamiento involuntario del paciente.

Sobre la conformidad con el tratamiento, el hospital informó al Ararteko que constaba el consentimiento expreso de su padre, así como de otro familiar. Confirmado este extremo, el centro hospitalario nos indicó que la posición diferente podía explicarse porque los padres estaban separados.

- **Resultado**

Constatadas estas circunstancias, se informó a la reclamante sobre las actuaciones realizadas por el Ararteko ante el hospital. En concreto, se le comunicó que, a la vista de la discrepancia mostrada por ella, se había planteado a los responsables del hospital que, dado que el ingreso de su hijo contaba con la correspondiente autorización judicial, sería conveniente que comunicaran también cuál era el tratamiento que se iba a aplicar, y el hospital compartía este planteamiento.

## 12. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

### 12.1. INTRODUCCIÓN

El área de trabajo y seguridad social continua siendo una de las áreas con menor incidencia con respecto al total de quejas tramitadas por esta institución, debido a lo reducido del ámbito competencial de la Comunidad Administración Vasca en esta materia.

Así, todas las quejas relativas a seguridad social son remitidas a la institución del Defensor del Pueblo, aunque ello no obsta para que esta institución del Ararteko realice gestiones previas para clarificar el alcance real de los problemas denunciados. En este sentido, aun cuando también se hace mención a ellas en la introducción correspondiente al área de función pública, cabe destacar sendas quejas relativas a condiciones de jubilación que han formulado funcionarias transferidas de la Administración del Estado y que posteriormente han promocionado a cuerpos propios de la Administración General de la CAPV.

En sus quejas, estas personas han denunciado la falta de consideración de las cotizaciones hechas a clases pasivas conforme a su nuevo cuerpo. Las actuaciones practicadas con ocasión de estas quejas nos han permitido constatar la realidad del problema denunciado. Asimismo, nos han permitido conocer que la solución final propuesta por el INSS para la regularización de estos funcionarios que se consideran indebidamente encuadrados en el régimen especial de funcionarios civiles del Estado es la de proceder a su próxima baja en el régimen de clases pasivas e inmediata alta en el régimen general de seguridad social, con el consiguiente cómputo recíproco de cotizaciones.

Por otro lado, en el ejercicio correspondiente al año 2000 se han recibido en esta institución dos quejas relacionadas con las posibilidades de acceso a los planes y actividades de formación organizadas por Hobetuz -Fundación vasca para la formación profesional continua- (se incluye resumen en el apartado de selección de quejas), así como por el propio INEM.

De igual modo, cabe reseñar (también se incluye en el apartado de selección de quejas que sigue a continuación) la queja que planteó IES de Elgoibar en relación con las ayudas anunciadas por la Diputación Foral de Gipuzkoa en el marco del programa integral a favor del empleo.

### 12.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

#### A) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *Programa integral a favor del empleo. Ayudas (2/2000)*

- Reclamación

El instituto de enseñanza secundaria (IES) de Elgoibar solicitó la intervención de esta institución con ocasión de las ayudas anunciadas por la Diputación Foral de Gipuzkoa

en el marco del Programa Integral a favor del Empleo aprobado mediante Decreto Foral 24/1999, de 2 de marzo (BOG nº 50, de 16 de marzo de 1999). En su queja, este centro educativo manifestó desconocer los motivos que hubieran podido justificar la denegación de la ayuda solicitada.

- Análisis

En una primera actuación, la Diputación Foral de Gipuzkoa comunicó a esta institución que:

*“En el análisis de las solicitudes de ayuda al citado Decreto, se atienden en un primer lugar el cumplimiento de la normativa en cuanto entidad beneficiaria y hecho subvencionable, es decir, la condición necesaria pero no suficiente para el logro de las ayudas previstas. Para en un segundo lugar, aplicar entre aquellas solicitudes que han acreditado tal cumplimiento, y a tenor de las limitaciones presupuestarias, los principios de concurrencia aplicando los criterios ya señalados en el artículo 5º del Decreto Foral 24/1999 del 2 de Marzo.*

*En el caso concreto del Instituto de Elgoibar cumplía la normativa pero la aplicación de los principios de concurrencia en el tipo de acción que presentaba, al igual que la de otras entidades formativas de FP, era claramente inferior a la presentada por CONFEBASK en la medida que esta última era un planteamiento que agrupa a la totalidad del Territorio de Gipuzkoa (y por ende, de entidades formativas) frente a planteamientos que únicamente acoge a alumnado de una única entidad formativa guipuzcoana (caso del Instituto de Elgoibar).”*

Esta inicial información nos hizo considerar que lo que realmente nos debía ocupar en la tramitación de este expediente era tratar de determinar si la aplicación que se había hecho de los criterios generales y específicos que se recogen en el art. 5 del citado Decreto Foral 24/1999 respondía a un proceder motivado y razonado, que alejase toda tacha de arbitrariedad y de trato desigual en el acceso a las ayudas convocadas.

Así, se estimó necesario señalar que los promotores de la queja habían hecho llegar a la institución una copia del recurso formulado ante el Diputado Foral de Economía. Este recurso, entre otros motivos, barajaba la existencia de un trato desigual entre las diferentes iniciativas relativas al programa Leonardo da Vinci (programa de acción comunitaria para aplicar una política de formación profesional en Europa), ya que, en su opinión, a pesar de que todas las iniciativas perseguían idénticos objetivos, no tenían igual tratamiento en el acceso a las ayudas económicas.

La institución del Ararteko entendía que las diferentes iniciativas o propuestas planteadas sobre el programa LEONARDO DA VINCI, como eran, entre otras, las presentadas por el IES de Elgoibar y CONFEBASK, superaban los criterios de selección generales relacionados con las directrices generales para el empleo en 1999, en concreto los relativos a la mejora de la capacidad de inserción profesional.

Superado este primer nivel de selección, parecía, en cambio, que la iniciativa presentada por CONFEBASK resultaba más acorde con los criterios específicos relativos a programas de contenido formativo: incremento del grado de empleabilidad de las personas beneficiarias, coherencia con las necesidades formativas del tejido económico guipuzcoano, etc.

Aun siendo ésta la inicial apreciación o valoración, persistían ciertas dudas que creemos necesario despejar, sobre todo teniendo en cuenta la obligación que pesaba sobre la Diputación Foral de Gipuzkoa de resolver de manera expresa y motivada el recurso que planteó el IES de Elgoibar. Estas dudas fueron las siguientes:

\* Si la iniciativa presentada por CONFEBASK perseguía o, al menos, comprendía idénticos objetivos a los presentados por el IES de Elgoibar: intercambios de alumnos de formación profesional para realizar prácticas en empresas extranjeras.

\* De confirmarse lo anterior, es decir, si la iniciativa de CONFEBASK comprendía también las acciones planteadas por el IES Elgoibar, se planteaba la duda de si el compromiso alcanzado con CONFEBASK garantizaba la reserva de idénticos fondos presupuestarios para el desarrollo de acciones tales como la de intercambios de alumnos de formación profesional para la realización de prácticas en empresas extranjeras, de manera que CONFEBASK se limitase a ser una especie de gestor general del conjunto de las ayudas facilitadas, frente a un modelo de tramitación separada por cada uno de los centros educativos.

\* De lo contrario, esto es, si la iniciativa de CONFEBASK no comprendía acciones de intercambio de alumnos de formación profesional, era obligado motivar la preferencia otorgada a otro tipo de acciones propuestas por CONFEBASK en el apartado o ámbito de formación.

En respuesta a esta segunda intervención, el Departamento de Economía y Turismo de la Diputación de Gipuzkoa indicó que:

*“La iniciativa presentada por CONFEBASK efectivamente sí tiene como objetivo el intercambio de alumnado de formación profesional para la realización de prácticas en empresas extranjeras. De hecho, ambas iniciativas, la del IES Elgoibar como la de CONFEBASK están presentadas y amparadas por el Programa Comunitario LEONARDO que entre otras actividades ampara la ya citada; y que en el caso de CONFEBASK son los proyectos comunitarios 98/61698/I.1.a.*

*En definitiva, el compromiso de cofinanciación alcanzado con CONFEBASK supone:*

- a) Mantener el apoyo a una actividad anterior (intercambio de alumnado de formación profesional para la realización de prácticas en empresas extranjeras),*
- b) Incrementar el apoyo financiero de esta Diputación Foral a dicha actividad,*
- c) Mejorar, en términos de eficacia y eficiencia, el desarrollo de tal actividad; lo que ha supuesto una mayor participación de entidades formativas y un mayor número de becas (alumnado participante) en Gipuzkoa.”*

#### • Resultado

La institución del Ararteko no apreció motivos que justificaran otras actuaciones, ya que consideró que la aplicación que la Diputación Foral de Gipuzkoa había hecho de los criterios generales y específicos de selección de proyectos que se recogían en el art.

5 del Decreto Foral 24/1999, de 2 de marzo, respondía a una actuación motivada, que permitía descartar toda tacha de arbitrariedad y de trato desigual en el acceso a las ayudas convocadas.

## B) Otros aspectos

⇒ *Sobre el requisito de ser trabajador del sector privado para poder acceder a la acción formativa gestionada por Hobetuz (763/2000)*

### • Reclamación

Una persona presenta una queja que versa, expuesta en síntesis, sobre su desacuerdo con los requisitos que Hobetuz (Fundación vasca para la formación profesional continua) determina para poder acceder a los cursos de formación que la mencionada entidad gestiona.

Más en concreto, la discrepancia radica en que, prestando servicios en Osakidetza y estando considerada, por tanto, como empleada de un organismo público, ve imposibilitado el acceso a tales cursos, porque van destinados en exclusiva a trabajadores del sector privado.

Tal circunstancia, según opina el reclamante, constituye una discriminación, y recaba la actuación del Ararteko para ponerle remedio.

### • Análisis

Hemos estudiado el contenido de la queja, contrastándolo con la normativa vigente en la materia, así como con la información suministrada por el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

La conclusión del análisis efectuado es que no se trata de una actuación administrativa carente de fundamento que comporte una irregularidad habilitadora de nuestra intervención.

Al respecto, entre los cometidos básicos de esta institución está el de salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de las administraciones públicas. A partir de estas premisas, que estimamos no se producen en el caso que tratamos, podemos desarrollar nuestras funciones.

Así, al igual que dicha entidad tiene su origen en el Acuerdo Interprofesional sobre Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 25 de octubre de 1995), existen sobre la misma materia acciones formativas dirigidas en particular a los empleados del sector público, que se fundamentan en el Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas (BOE de 19 de febrero de 1997).

En aplicación de ese acuerdo, que es el segundo que se suscribe, en el Boletín Oficial del Estado de 3 de febrero de 2000 se publicó la convocatoria de ayudas para el ejercicio señalado.

### • Resultado

Basándonos en las consideraciones realizadas, y tras comunicárselas previamente al reclamante, damos por finalizada nuestra intervención en el asunto, ya que no existe ninguna irregularidad administrativa.

## 13. URBANISMO Y VIVIENDA

### 13.1. INTRODUCCIÓN

El urbanismo y sector de la vivienda han supuesto un número de quejas de 92, lo cual supone un porcentaje de 9,86% sobre la labor realizada por esta institución.

Por administraciones afectadas, las quejas se distribuyen de la siguiente manera:

- Administración General del País Vasco (Gobierno Vasco).....	36
- Administración foral.....	2
- Administración local.....	59

Si atendemos a las subáreas:

- Vivienda.....	40
- Disciplina urbanística y ruina.....	19
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo.....	10
- Ordenación Urbanística.....	10
- Gestión Urbanística.....	4
- Accesibilidad.....	3
- Otros aspectos.....	3
- Régimen de contratación, patrimonio y resp. admva.....	3

La intervención de la Administración en la ordenación urbanística del territorio ha originado un elevado número de reclamaciones ciudadanas de diversa índole respecto al planeamiento y a la gestión urbanística. Sin embargo, han tenido un especial significado los problemas que suscita el ejercicio de la disciplina urbanística por parte de las administraciones locales.

En las quejas sobre el planeamiento urbanístico, los administrados cuestionan circunstancias como la oportunidad del tipo de calificación obtenida en los terrenos de su propiedad, o el aprovechamiento urbanístico previsto. En estas cuestiones debemos reiterar que las administraciones locales disponen de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de elaborar y diseñar sus planes de ordenación o sus normas subsidiarias dentro de sus competencias para establecer el planeamiento urbanístico de un municipio. Esto supone en ocasiones discrepancia con los propietarios de los terrenos, que no ven colmadas sus expectativas con la calificación otorgada a su propiedad con un uso u otro, en función de los criterios generales de desarrollo del municipio. Estos problemas, aun cuando pueden afectar a los intereses particulares de los ciudadanos, son del todo conformes con el ordenamiento del municipio; si bien se exige siempre que los acuerdos sean motivados y respondan a razonamientos objetivos, la decisión la deben tomar los órganos de gobierno del Ayuntamiento. Un caso concreto planteado a esta institución por varias asociaciones ecologistas cuestionaba la falta de protección de una zona húmeda existente en la vega del río Galindo en Barakaldo, tanto en el Plan General de Ordenación Urbana de Barakaldo como en el Plan Parcial de Sector de Ibarreta-Zuloko, normas que no recogían ninguna protección especial de esa zona húmeda. Además, no existía ninguna obligación o recomendación de protec-

ción de ese humedal en los instrumentos de Ordenación del Territorio en vigor, ni en las Directrices de Ordenación Territorial, ni en el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV. A pesar de la falta de previsión en estos instrumentos de ordenación, el Ararteko ha intentado conocer el criterio de las administraciones competentes en la ordenación urbanística del municipio y en la protección del medio natural sobre el valor medioambiental y ecológico que dispone la vega del río Galindo en esa área, y las previsiones de ordenación futura.

En relación con la gestión urbanística, se reiteran las consultas y quejas de los pequeños propietarios de suelo que se ven involucrados en expedientes de reparcelación o incluso en proyectos de compensación como miembros de una junta de compensación creada a tal efecto. Uno de los supuestos más habituales es el de los particulares que acuden a esta institución cuando se ven incluidos en un proyecto de reparcelación o compensación que prevé la demolición de su vivienda habitual declarada fuera de ordenación. En muchos casos, con la valoración realizada del inmueble no se suele alcanzar la posibilidad de realojar a los propietarios en alguna de las viviendas cuya construcción está prevista. Aunque es cierto que la disposición adicional cuarta del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 considera el derecho de realojo únicamente cuando la Administración actúe por expropiación, el Ararteko aboga para que la actuación urbanística busque la compatibilidad de la gestión de los planes urbanísticos con el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada.

En numerosas ocasiones, en las quejas se cuestionan los acuerdos municipales de concesión de licencia de obras. Estas quejas, que son una constante año tras año, muchas veces están relacionadas con desacuerdos entre vecinos. Cabría mencionar, asimismo, en el ámbito de la disciplina urbanística, algunas quejas de vecinos que denuncian que el Ayuntamiento no ha atendido su petición para que sea tramitada una denuncia por infracción de la normativa urbanística.

En lo que respecta a la subárea de vivienda, las quejas de los ciudadanos se refieren especialmente a las formas de gestión de las políticas de promoción de la vivienda que ejercen de manera concurrente el Gobierno Vasco y algunas administraciones locales.

Esta materia suscita un número importante de quejas, por lo que tiene un cierto peso específico en la labor de esta institución. Ello se debe a la importancia que para la ciudadanía supone el acceso a una vivienda digna en condiciones asequibles y también al aumento sostenido del volumen de promociones que ofertan los poderes públicos. A ello se une el momento de incremento constante de precios de este preciado bien en todos los municipios de nuestra comunidad, en especial en sus tres capitales, donde han alcanzado máximos durante el año 2000.

A ese respecto, debemos destacar el esfuerzo que el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente realiza anualmente y se materializa en el elevado número de promociones de viviendas de promoción pública o privada a un precio tasado e inferior al que marcan las pautas del mercado. Durante este año se ha presentado el Plan Director de Vivienda 2000-2003 como instrumento de ordenación de este sector, que facilita el acceso a la vivienda a la población.

Las cuestiones que suscitan la intervención de esta institución en esta área son principalmente: los criterios de acceso a los procesos de adjudicación de viviendas de protección oficial y sociales, las deficiencias o vicios derivados de su construcción y el



propio régimen jurídico de las viviendas de protección oficial, especialmente la posibilidad de venta libre antes de su descalificación.

Los defectos en la construcción de viviendas protegidas son normalmente de menor importancia respecto a la edificación, y se refieren más a acabados en el interior de las viviendas. Los adjudicatarios o usuarios de las viviendas plantean sobre todo la existencia de humedades, parqués levantados, grietas, defectos instalaciones de calefacción, etc. El procedimiento habitual se inicia tras la reclamación que los vecinos presentan en la delegación de vivienda correspondiente o en la empresa VISESA, en función de la promoción. Después de la preceptiva visita de inspección, se requiere al promotor o la empresa constructora para que subsane las deficiencias detectadas. En muchos casos se echa de menos un procedimiento general de control de las reparaciones efectuadas. Asimismo, la propia naturaleza de las deficiencias supone la aparición constante de defectos que de forma individualizada se van planteando. Para facilitar la gestión y la reclamación de los defectos se debería favorecer la interlocución mediante las comunidades de propietarios o de vecinos.

También hemos recibido diversas cuestiones sobre los criterios de adjudicación de las viviendas de protección oficial. De nuevo la imposibilidad de que la normativa reguladora pueda prever todas las circunstancias en las que se puedan encontrar los solicitantes de viviendas, aun cuando deba tender a ello, hace que nos encontremos con situaciones concretas frente a las cuales la respuesta normativa no resulta adecuada y equitativa. Sirva recordar para ello el supuesto que recogemos dentro de las recomendaciones generales de ciudadanos que no acreditan ingresos mínimos el año requerido por estar cumpliendo el deber constitucional del servicio militar, o, en su caso, la prestación social sustitutoria. Esta institución continúa sugiriendo a los poderes públicos la necesidad de seguir una interpretación perfectamente compatible con el principio de seguridad jurídica o, en su caso, flexibilidad a la hora de introducir esta circunstancia en la normativa.

Igualmente, algunos ciudadanos y ciudadanas cuestionan la exigencia de unos límites de precio a la venta de las viviendas calificadas de protección oficial y la imposibilidad de descalificarlas si no ha transcurrido el plazo fijado para la convocatoria. El Ararteko considera que este tipo de viviendas promocionadas por los poderes públicos tienen una finalidad concreta: satisfacer la necesidad básica que supone el alojamiento de los ciudadanos y, en definitiva, el derecho al acceso a una vivienda digna. Por ello, las personas que logran optar a una vivienda protegida disponen de una serie de ventajas, como son el pago de un precio limitado, la obtención de exenciones fiscales, subsidiaciones del tipo de interés y financiación a fondo perdido. Por ello, hemos trasladado a esos ciudadanos la necesidad de que se instrumenten garantías para que, aquellos ciudadanos que disfruten de las ventajas de una vivienda de protección oficial, no obtengan un enriquecimiento injustificado por la venta de la vivienda en condiciones de precio de mercado, sustancialmente superior al precio de las VPO. Este supuesto se excepciona a partir del Plan Director -recogido en la reciente regulación de las condiciones de acceso- para las viviendas calificadas por haber obtenido ayudas para la rehabilitación. Estas viviendas sí podrán venderse, devolviendo previamente todas las ayudas obtenidas.

En materia de accesibilidad se ha producido el desarrollo reglamentario de carácter técnico mediante el Decreto 68/2000, de normas técnicas sobre condiciones de

accesibilidad, cuyo análisis se realiza en el apartado correspondiente a la problemática de las personas con discapacidad.

## 13.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) **Disciplina urbanística y ruina**

⇒ *Sobre la concesión de licencia urbanística para cerrar un balcón (639/2000)*

- **Reclamación**

Un ciudadano acudió al Ararteko para revisar la denegación de licencia urbanística para cerrar el balcón de su vivienda. Su solicitud de cierre se realizaría para garantizar la seguridad de la vivienda, utilizando en todo caso materiales transparentes.

- **Análisis**

La licencia urbanística es simplemente un acto de autorización de naturaleza reglada, donde la Administración se limita a comprobar la conformidad o disconformidad de la obra o actividad que se ha de realizar o legalizar con las disposiciones normativas aplicables. Así, ha de denegar la legalización o la licencia de una obra contraria a tales disposiciones, y ha de concederla si se ajusta a éstas.

Con objeto de dar a esta queja el trámite adecuado, el Ararteko solicitó al Ayuntamiento conocer las razones concretas por las que se había desestimado la licencia solicitada, así como sobre las disposiciones legales o del planeamiento urbanístico que imposibilitan realizar dichas obras. En su respuesta el Ayuntamiento informaba que las razones de tal desestimación eran la alteración formal de la fachada y el menoscabo del ornato y decoro público. Asimismo, consideraba que las vigentes Normas Subsidiarias de Andoain no autorizan el cierre de balcones, ya que ello supondría un aumento de la superficie construida no prevista en la licencia de construcción del edificio, y, por tanto, un mayor aprovechamiento urbanístico.

- **Resultado**

La desestimación de la licencia para cerramiento es conforme con el actual ordenamiento jurídico. Por ello, el Ararteko dio por finalizada su intervención en el presente asunto.

### B) **Ordenación urbanística**

⇒ *La autorización a usos residenciales dentro de la servidumbre de protección del dominio marítimo terrestre (826/2000)*

- **Reclamación**

Un ciudadano sometió a nuestra consideración la modificación de una unidad de ejecución en las Normas Subsidiarias del municipio de Lekeitio y su compatibilidad

con la normativa de costas, ya que, a su juicio, permitía un uso residencial dentro de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre. Asimismo, cuestionaba por la misma razón la autorización otorgada por la Viceconsejera de Medio Ambiente a una empresa promotora para realizar obras de edificación en esa zona.

- Análisis

Esta institución se dirigió tanto al Ayuntamiento de Lekeitio, para conocer qué trámites se habían realizado para modificar el planeamiento, como al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, para que nos explicara por qué se había autorizado a la empresa promotora realizar el proyecto de construcción presentado dentro de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo.

En primer lugar, sobre la actuación del Ayuntamiento de Lekeitio, consideramos que la modificación de las normas subsidiarias del municipio respecto a la unidad de ejecución residencial, teniendo en cuenta la ordenación que realiza de una zona del litoral, carecía del preceptivo informe del Ministerio de Medio Ambiente, exigido en los artículos 112 a) y 117 de la Ley 22/1988, de Costas. Por otro lado, la Administración del Estado había aprobado por Orden Ministerial el deslinde definitivo en el tramo de la costa de Lekeitio, en el que se fijaron la línea de ribera de mar y la línea de servidumbre de protección. Así, la Demarcación de Costas del País Vasco remitió al Ayuntamiento el plano oficial para determinar si la línea de servidumbre de protección era el que constaba en la aprobación definitiva por la Orden Ministerial de 30 de septiembre de 1998. Dentro de la ordenación y los usos previstos en la modificación de las normas subsidiarias no se tenía en cuenta la prohibición de edificaciones destinadas a residencia o habitación en la zona de servidumbre de protección, señalada en el artículo 25.1 A) de la Ley de Costas, por lo que se invadía esa zona de manera clara y manifiesta con el edificio previsto. Posteriormente, a instancia de los propietarios del terreno, se solicitó un nuevo plano de la zona en el que se modificaba la ribera del mar, al considerar la existencia de una plataforma rocosa que la retrasaría hasta un máximo de dos metros. Sin embargo, a la hora de analizar el presente caso, esta institución le indicó al Ayuntamiento de Lekeitio que debería considerar como válido únicamente el deslinde aprobado por la Orden Ministerial de 30 de septiembre de 1998, puesto que es el único existente. En ese sentido, el acto administrativo por el que se aprueba dispone de la presunción de legitimidad y validez que el ordenamiento concede a todos los actos administrativos. Por todo ello, es necesario adecuar la modificación de las normas subsidiarias a las prescripciones de la Ley de Costas y del deslinde aprobado.

Por otro lado, el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente informó al Ararteko de la autorización para construir 9 viviendas y garajes, tomando como base un informe de la Demarcación de Costas del País Vasco por el cual se hace prevalecer la medición de parte realizada por los promotores frente a la línea de la ribera del plano oficial, puesto que *“si se aplica taxativamente se podría estar perjudicando los derechos de la propiedad de los titulares”*. Asimismo, considera el Departamento que la autorización tiene en cuenta los principios básicos de la Ley de Costas, ya que esta actuación urbanística posibilita la desaparición del edi-

ficio fuera de ordenación situado totalmente dentro de la zona de servidumbre de protección. A la vista de esta información, le comunicamos al Departamento citado que, mediante la Orden Ministerial de 30 de septiembre de 1998, se aprueba el deslinde definitivo en el tramo de la costa de Lekeitio en el que se fija la línea de ribera de mar y la línea de servidumbre de protección en lo que afecta a esta unidad de ejecución. Así, debemos tener en cuenta el valor jurídico de la resolución administrativa de deslinde, ya que ese acto administrativo supone la formación de la voluntad del Ministerio de Medio Ambiente, en este caso la administración competente, mediante las garantías establecidas en un procedimiento regulado en los artículos 11 a 16 de la Ley 22/1988, de Costas y los artículos 9 a 19 del Reglamento de Costas. Por ello, el deslinde aprobado por Orden Ministerial de 30 de septiembre de 1998 goza de la presunción de legitimidad y de validez que el ordenamiento jurídico reconoce a los actos administrativos. Por tanto, reiteramos al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente que las administraciones públicas deben tener en cuenta este acto administrativo y cumplir lo establecido en él o, en su caso, utilizar las vías de que dispone el ordenamiento jurídico para el recurso o la revisión de ese acto. No puede, en ningún caso, decidir su aplicación o no en función de otras circunstancias, como es en este caso la existencia de un informe de parte. Esa práctica administrativa resulta a todas luces contraria al principio de seguridad jurídica incluido en el artículo 9.3 de la Constitución. Por otro lado, el informe técnico elaborado por este Departamento reconocía expresamente la ocupación del edificio de unos 25 m<sup>2</sup>, un 10 % de la planta, 95 m de la terraza de la segunda planta, más la ocupación de unos 35 m<sup>2</sup> para construir garajes. En ese informe observamos que la Administración medioambiental autonómica admite la existencia de una invasión de la servidumbre de protección, tomando en consideración argumentos de índole de ordenación urbanística o de gestión, en concreto la cesión de terrenos para la ejecución de un futuro paseo público marítimo. Tal reconocimiento de alcance urbanístico no es, sin embargo, compatible o conforme con los principios de “asegurar la integridad y adecuada conservación del litoral” o “velar por la utilización racional de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con su naturaleza, sus fines y el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico” recogidos por la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

- Resultado

Por ello, se recomendó al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente que revisara la resolución de la Viceconsejera de Medio Ambiente, ya que esa autorización preveía un uso edificatorio en la zona de servidumbre de protección en contra de lo previsto en el artículo 25.1<sup>º</sup>) de la Ley 22/1988, de Costas. También se dirigió un informe al Ayuntamiento de Lekeitio para que adecuara la modificación realizada de las normas subsidiarias o, en su caso, los instrumentos de planeamiento desarrollo a las prescripciones de la Ley de Costas y del deslinde válidamente aprobado.

### C) Vivienda

⇒ *Dificultad para acreditar ingresos mínimos suficientes del colectivo de discapacitados, por la bonificación de renta que obtienen de la Hacienda foral (2117/1998 y 434/1999)*

#### • Reclamación

Un grupo de ciudadanos con discapacidad presentaron una queja contra la actuación del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. El motivo de su queja se refería a la forma de acreditar los requisitos económicos que exige la normativa para acceder a las promociones de viviendas de protección oficial.

En concreto, la utilización de la base imponible del IRPF como referente de la renta que disponen los solicitantes resultaba contrario a sus intereses como colectivo. Incluso, consideraban que esa determinación podía suponer un trato diferente para el colectivo de personas con discapacidad respecto del resto de solicitantes de viviendas de protección.

Ello se debe a la forma en que las Haciendas locales realizan el cálculo de la base imponible. La base imponible tiene en cuenta principalmente los ingresos que por rentas de trabajo obtienen los contribuyentes. De esa cantidad se desgrava un 5% por gastos de difícil justificación, excepto cuando el declarante dispone de una minusvalía acreditada, en cuyo caso se aumenta al 15% respecto al total de los ingresos brutos. Esta reducción -cuyo origen lo encontramos en un beneficio fiscal para este colectivo de ciudadanos y ciudadanas-, al disminuir aparentemente la cantidad de ingresos, puede tener efectos no buscados en otras materias como el de las políticas de viviendas, pues impide que, con idénticos ingresos económicos que otros solicitantes, estas personas acrediten la renta mínima necesaria que exige el Departamento de Vivienda.

#### • Análisis

En relación con este asunto, el Ararteko solicitó un informe al Departamento citado, y también la posibilidad de una interpretación más conforme con el principio de coordinación que ha de regir la actuación de los poderes públicos. Sin embargo, ese departamento considera que los ciudadanos deben acreditar los ingresos en función de la normativa fiscal.

Por ello, se insistió en que la base imponible es un dato fiscal por el cual se cualifica el hecho imponible en función del importe de la renta de los declarantes en el periodo de imposición que sirve para fijar la deuda tributaria. Empero, al tener en cuenta el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente únicamente el dato de la base imponible, existe un grupo de personas que, aun disponiendo de una renta superior a esos ingresos mínimos, no acreditan el mínimo exigido, ya que a ellos en su declaración la Hacienda foral les desgrava un 15% de su renta de trabajo. Así, es precisamente el colectivo de personas con discapacidad con renta inferior el que, debido a la medida positiva de la Hacienda foral, no puede participar en las políticas de vivienda de ese departamento. No podemos olvidar que la bonificación de la renta es una presunción que hace la normativa foral, por la que se entiende que los gastos son superiores al resto de ciudadanos.

Por otro lado, el artículo 4.4. de Orden de 12 de noviembre de 1997 establece la posibilidad de exigir cuantos medios de prueba estime necesarios el Departamento para comprobar los ingresos reales de los solicitantes. Por ello, el Ararteko sugirió al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente que, en los supuestos de solicitantes con discapacidad, considerara los ingresos reales, es decir, que tuviera en cuenta la base imponible que resulte de practicar una deducción general del 5%, o la que estime la Hacienda foral, en lugar de esa bonificación especial. Aunque esta medida supondría un mayor esfuerzo de gestión de ese departamento, entendemos que debería tomarse en consideración, teniendo en cuenta el reducido grupo de ciudadanos afectados por esta iniciativa y para lograr una mayor integración social de este colectivo.

- Resultado

La respuesta del Departamento reproduce únicamente la legislación que se ha de aplicar, por lo que, ante la falta de voluntad de asumir nuestra sugerencia en este asunto, pero teniendo en cuenta que el Departamento ha obrado conforme a las bases de la convocatoria y al resto de las disposiciones legales, consideramos agotadas nuestras posibilidades de actuación.

⇒ *Control de las ayudas para la rehabilitación de viviendas (474/1999)*

- Reclamación:

Una comunidad de propietarios planteó a esta institución la revocación por el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente de unas ayudas concedidas para una rehabilitación aislada realizada en el edificio de su propiedad. El motivo de revocación era no justificar por qué no se habían finalizado las obras de rehabilitación en el plazo previsto. No obstante, los reclamantes alegaban que habían informado al Departamento de las razones por las que no habían podido finalizar las obras, que eran imputables, en todo caso, al contratista encargado de realizarlas.

- Análisis

En primer lugar, el procedimiento que debía seguirse en la concesión de ayudas o subvenciones en el momento de la solicitud se recogía en el Decreto 189/1990, de 17 de julio. Éste establecía que las obras de rehabilitación debían iniciarse en el plazo previsto y no podían suspenderse por más de cuatro meses, cabiendo en ese caso una prórroga del plazo de ejecución. El incumplimiento de esa condición conllevaba la revocación de la financiación “*salvo supuestos de fuerza mayor o de causas no imputables al titular usuario*”. En el supuesto planteado, las obras se realizaron en el plazo previsto. Sin embargo, el problema surgió porque no se llevaron a cabo de manera correcta, por lo que la comunidad contratante de las obras interpuso una demanda contra la empresa encargada, por incumplimiento de las condiciones pactadas. Esa era la razón por la que no se pudo concluir satisfactoriamente la rehabilitación y no se justificó ante el Departamento su finalización. En la documentación y en la información trasladada al Departamento quedaba de manifiesto que el retraso en materializar las obras no podía considerarse imputable a los reclamantes, sino a un tercero. Ese su-

puesto, como ha reconocido el Departamento, entra dentro de las excepciones que establece el Decreto 189/1990. Así, teniendo en cuenta que el motivo en el que se basaba el acuerdo de revocación de las ayudas era la falta de justificación de las causas de suspensión de las obras, aquél no resulta ajustado al procedimiento del Decreto 189/1990 de 17 de julio, ya que sí se habían expuesto las razones de la suspensión de la rehabilitación.

De cualquier modo, las subvenciones deben estar sujetas a un plazo de tiempo determinado, para que puedan ejercerse las potestades de control sobre el dinero público, que en ningún caso puede alargarse *sine die*. Eso supone que, transcurridos los plazos que fije la normativa, las subvenciones que no se hayan destinado efectivamente a la materialización directa de las obras, deben restituirse al órgano administrativo que las concedió.

No obstante, el Tribunal Supremo ha establecido que debe aplicarse un criterio de proporcionalidad y de equidad en el reintegro de las subvenciones, ya que en los supuestos en los que la falta de justificación no es imputable a los subvencionados, como es el caso, la restitución deberá corresponder a la parte proporcional de la subvención que no haya podido destinarse a la materialización de las obras.

Por todo ello, se dirigió una recomendación al Departamento Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente para que anulara las resoluciones por las que se revocaban las ayudas concedidas a la rehabilitación, pues la suspensión de las obras había sido válidamente justificada y las razones del retraso no eran imputables en ningún caso a los adjudicatarios. Posteriormente, dado el tiempo transcurrido sin acreditar la finalización de las obras, el Departamento debería tramitar un nuevo expediente de restitución de ayudas, en el que exigiera únicamente la devolución de las ayudas en la proporción al presupuesto que efectivamente no hubiese sido materializado.

- Resultado

El Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente comunicó a esta institución que, en cumplimiento de nuestra recomendación, anularía la revocación de las ayudas concedidas a la rehabilitación en los expedientes.

⇒ *Deficiencias en viviendas sociales (286/2000)*

- Reclamación

Una comunidad de vecinos denunció ante el Ararteko la falta de actuación de VISESA para solventar las filtraciones en los garajes de la comunidad, los problemas con la recogida de aguas pluviales en la cubierta del edificio y las filtraciones de agua en los colgadores en una promoción de viviendas sociales en Bilbao.

- Análisis

En ese sentido, debemos aclarar cuáles son las posibilidades de control e inspección de las administraciones sobre los vicios o defectos derivados de la construcción en las viviendas calificadas de protección oficial. Así, el edificio construido ha de respetar tanto las distintas normas básicas de edificación (NBE) como las ordenanzas de diseño aprobadas por el Gobierno Vasco mediante la Orden de 18 de mayo de 1994, que

regulan las condiciones de diseño que deben cumplir las viviendas de protección oficial. Sin embargo, la Administración no puede exigir al constructor la realización de soluciones constructivas que, sin incluirse en la normativa anterior, sirvan para solucionar cuestiones como pueden ser las manchas de la fachada o el acceso de agua de lluvia a los colgadores. En este caso, corresponde a los propietarios realizar las posibles mejoras que subsanen tales cuestiones.

En relación con esa queja, VISESA ha remitido un informe al Ararteko donde considera que las humedades de los garajes son deficiencias cuya reparación compete a VISESA, por lo que se han iniciado las obras para solucionar el problema. Por otro lado, considera que la caída de aguas pluviales sobre la fachada del edificio y la entrada de agua en los colgadores no son cuestiones sobre las cuales puede intervenir VISESA o, en su caso, el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.

- Resultado

De ese modo, considerando que se han puesto los medios para subsanar las humedades del garaje, y siendo el resto de obras o mejoras responsabilidad de la comunidad de propietarios, concluimos nuestra intervención en ese asunto.

⇒ *Derecho al realojo en la gestión urbanística (369/2000)*

- Reclamación

Una comunidad de propietarios, mediante su representante legal, se dirigió al Ararteko para poner en nuestro conocimiento un proyecto de reparcelación aprobado inicialmente por el Ayuntamiento de Mungia. En él se consideraba, entre otras actuaciones, la demolición del inmueble donde residen, puesto que había sido declarado fuera de ordenación en las Normas Subsidiarias del municipio.

Dentro de ese proyecto, los reclamantes consideraban que el valor del edificio donde residen se había calculado por debajo de su valor real. Asimismo, en ese proyecto no se considera la posibilidad de realojar a los propietarios en alguna de las viviendas cuya construcción está prevista. En ese sentido, se alegaba que estas familias, que tienen en ese edificio su residencia habitual, disponían de una renta limitada que, junto al valor de la indemnización, les impedía buscar una nueva vivienda.

- Análisis

En relación con este asunto, el Ararteko sólo dispone de posibilidades de control frente a los abusos de autoridad y poder y negligencias de las administraciones públicas vascas. En el actual ordenamiento jurídico, el derecho de realojo como tal se reconoce únicamente cuando la Administración prevé la gestión del planeamiento mediante la expropiación, según recoge la disposición adicional cuarta del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

En cualquier caso, esta institución dirigió al Ayuntamiento una serie de reflexiones sobre la actuación urbanística, puesto que ésta ha de buscar la compatibilidad de la gestión de los planes urbanísticos con el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada. Así, solicitamos información al Ayuntamiento de Mungia para intentar buscar una solución adecuada compatible con el anterior derecho citado.



En su respuesta observamos la voluntad municipal de alcanzar una valoración de las viviendas más real, en defensa de los intereses de todas las partes afectadas. Asimismo, el Ayuntamiento declaró su intención de posibilitar a los reclamantes el acceso a viviendas protegidas y de no demoler el edificio hasta la definitiva construcción de las viviendas y urbanización de esa unidad.

- Resultado

Por todo, a la vista del compromiso municipal, suspendimos nuestra intervención en este asunto, pues entendimos que esa administración había actuado conforme al ordenamiento jurídico.

⇒ *Sobre la posibilidad de descalificar una vivienda de protección oficial antes del plazo (562/2000 y 717/2000)*

- Reclamación

Varios ciudadanos y ciudadanas han planteado a esta institución las dificultades que existen actualmente, en aplicación del vigente marco jurídico, para poder descalificar las viviendas de protección oficial y venderlas en el mercado libre, sin esperar el plazo de descalificación que recoge la normativa de vivienda y sin que la Administración ejercite el derecho de adquisición preferente.

- Análisis

En primer lugar, consideramos que esta cuestión no supone una actuación irregular de la Administración, ya que no hay ningún incumplimiento de las normas que regulan la venta ni la descalificación de las VPO.

En cualquier caso, la justificación de la exigencia de unos límites a la venta de las viviendas calificadas de protección oficial se encuentra en la propia finalidad que persiguen estas viviendas. Este tipo de viviendas promocionadas por los poderes públicos trata de satisfacer la necesidad básica que supone el alojamiento de los ciudadanos, y, en definitiva, el derecho al acceso a una vivienda digna, con el fin de apoyar y ayudar a quien más lo necesita por sus circunstancias económicas y cargas familiares. Para ello, las personas que logran optar a una vivienda protegida disponen de una serie de ventajas como son el pago de un precio limitado, obtener exenciones fiscales, subsidiaciones del tipo de interés y financiación a fondo perdido..., que permiten obtener una vivienda en unas condiciones ostensiblemente mejores que las del mercado. No debemos olvidar que, para llegar a ese precio asequible de las viviendas, los poderes públicos deben realizar un importante esfuerzo económico.

Por tanto, es lógico que se establezcan garantías y controles para que los ciudadanos y ciudadanas que disfruten de las ventajas de una vivienda de protección oficial no obtengan un enriquecimiento injustificado con la venta de la vivienda en condiciones de precio de mercado, precio que es sustancialmente superior al precio de las VPO en la mayoría de los pueblos y ciudades vascas.

Una de esas garantías es el derecho de adquisición a favor de la Administración, que introduce la Ley 7/1988 del Parlamento Vasco. Este sistema pretende evitar la

posible venta a un precio superior de las VPO, obteniendo una plusvalía ilícita respecto del que, en efecto, han abonado en el momento de su compra.

Así, la obligación de vender la vivienda al precio fijado por la Administración no supone ninguna ilegalidad, sino que, al contrario, favorece el cumplimiento de la legalidad, evitando situaciones contrarias al interés general.

En cualquier caso, al compra una vivienda se firman una serie de condiciones conocidas previamente por los adquirentes, a las que expresamente dan su consentimiento. Una de esas condiciones es la calificación de protección por un plazo de veinte o treinta años, en su caso. La excepción a esta regla es la solicitud al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente de la descalificación de la vivienda de protección oficial. Ésta podrá concederse con “carácter discrecional”, y obliga a reintegrar al solicitante el importe actualizado de las bonificaciones fiscales, tasas, subvenciones y otras ayudas directas percibidas desde la calificación definitiva de vivienda de protección oficial, incrementado con los intereses correspondientes, conforme al tipo de interés de demora vigente. El carácter discrecional supone que la Administración decide los motivos por los cuales se autoriza la descalificación, según el interés general, y no el particular.

- Resultado

A la vista de esas consideraciones, el Ararteko concluyó que la actuación del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente pretende cumplir con el ordenamiento y con la finalidad de estas viviendas protegidas. Por ello, dimos por finalizada nuestra intervención.

## 14. GESTIONES DIVERSAS

### 14.1. INTRODUCCIÓN

Esta área da cabida a las actuaciones que, por la peculiaridad de los temas que abordan, no encuentran un acomodo adecuado en las áreas en las que se ordena el trabajo de esta institución.

Como su propio nombre advierte, se trata de un área que tiene carácter residual y cuyos contenidos resultan muy heterogéneos. Esta doble característica que define el área dificulta la estructuración interna de los asuntos tratados y hace que resulte complejo resaltar unos casos sobre otros.

A título de ejemplo, podemos mencionar asuntos tan distintos como la solicitud de ayuda y colaboración institucional que planteó una familia que reside en esta comunidad autónoma para poder continuar financiando la educación de una joven nicaragüense, o los problemas a los que deben hacer frente las personas inmigrantes que residen en Euskadi y que no disponen de una documentación en regla. También cabe destacar las peticiones de información que nos han dirigido varios ciudadanos que deseaban conocer el procedimiento que debían seguir para modificar el orden de sus apellidos, o las vías que señala nuestro ordenamiento para inscribir a un hijo en un registro civil distinto al del lugar del nacimiento.

Asimismo, merece una mención especial la problemática que se genera sobre la protección de la libertad religiosa. Así, los familiares de personas que se encuentran bajo la influencia de redes de sectas calificadas como destructivas han expuesto sus problemas y temores al Ararteko. En este mismo marco se ha de recoger la solicitud de protección del derecho a la libertad religiosa expresada por una iglesia minoritaria, que había visto como esa confesión religiosa había sido tildada de secta en un medio de comunicación de titularidad privada. Estas quejas motivaron un tratamiento especial, ya que si bien las declaraciones o actos de las que se derivaba su fundamento afectaban a actuaciones estrictamente personales y, en ningún caso, a una intervención administrativa, no se consideraba oportuno rechazarlas sin más trámite.

Por último, estos expedientes se han tramitado siempre desde la perspectiva de la mediación o del asesoramiento, debido al innegable alcance humano de los asuntos abordados y a la repercusión que tienen en esta comunidad autónoma los problemas que se suscitan en estas quejas. En estos casos, se trata de orientar o encaminar a los afectados sobre las distintas posibilidades de actuación de que disponen.

### 14.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

⇒ *Datos personales que han de constar en los formularios de solicitud a las administraciones (888/1998)*

- Reclamación

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko el hecho de que el Ayuntamiento de Bilbao incluyese un recuadro donde se pedía conocer la edad del solicitante

-entre los datos personales- en los formularios de solicitud que dispone para su uso ordinario.

- Análisis

Al entender que ese dato personal pertenecía a al ámbito de los datos protegidos por el artículo 18.1 de la CE, y no al de los datos necesarios para la tramitación administrativa de un procedimiento -según el artículo 70.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común-, se solicitó información al Ayuntamiento, para conocer las razones por las que lo incluyó y para recordarle la necesidad de hacer constar expresamente el carácter voluntario de la cesión de esos datos. El Ayuntamiento de Bilbao informó de que su inclusión se debía a la necesidad de tramitar certificados de residencia y de convivencia. Sin embargo, en la actualidad no resultan necesarios y no se exigen.

- Resultado

En cualquier caso, el Ayuntamiento nos informó de que se habían renovado los formularios, y en ellos desaparecía el recuadro destinado a recoger la edad de los solicitantes. En consecuencia, una vez subsanada esa circunstancia, se cerró y archivó el expediente.

## **B) ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS COLECTIVOS**

### **1. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS MUJERES**

En junio de 2000 se celebró en Nueva York una sesión especial de la Asamblea de la ONU bajo la denominación *Mujeres 2000: Igualdad de género, desarrollo y paz para el siglo XXI*. La reunión ha sido conocida como "Pekín+5", porque se dedicó al seguimiento de la plataforma de acción para el avance de las mujeres aprobada en la IV Conferencia Mundial de Pekín (1995). Conviene recordar que esta conferencia asumió y trató de impulsar la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres*, puesto que partía de la base de que en todos los lugares del mundo -aunque con diferente intensidad- siguen existiendo desigualdades por razón de género. Pero, junto a dicha constatación, en aquel foro internacional se reforzó la idea de que promover la igualdad y la incorporación de las mujeres a todos los ámbitos sociales no sólo interesa a éstas, sino que incumbe a la sociedad en su conjunto, por lo que ese objetivo debe estar presente en todas las actuaciones políticas.

En la misma línea, la convicción de que la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres no puede restringirse a un área determinada de la actividad de esta institución, sino que, por el contrario, debe impregnar todo su funcionamiento, nos ha llevado a adoptar la llamada perspectiva de género. Se trata de una forma distinta de mirar la realidad, para aprender a percibir en qué medida los problemas sociales afectan de modo diferente a los colectivos femenino y masculino.

#### **1. Introducción**

Una primera aproximación a las actuaciones cotidianas de la institución del Ararteko induce a pensar que no existen diferencias apreciables entre las cuestiones que plantean las mujeres y las que presentan los hombres. Puesto que nuestra función consiste en supervisar el funcionamiento de los organismos administrativos, parece evidente que las irregularidades, abusos o negligencias de la Administración pública afectan por igual a todas las personas, por lo que el análisis desde la perspectiva de género no podría alcanzar conclusiones relevantes.

Sin embargo, a nuestro entender, el planteamiento anterior resultaría superficial. Es cierto que, en general, los órganos de la Administración no incurren en discriminaciones directas por razón de género, si bien no serían inimaginables casos de trato desigual realizado de modo indirecto u oculto, casos que, de producirse, resultarían mucho más difíciles de detectar.

Pero nuestro objetivo no consiste únicamente en desvelar tales discriminaciones, en caso de que llegasen a nuestro conocimiento; aspiramos a visibilizar las maneras diferentes en que los problemas sociales afectan a hombres y mujeres. Sabemos que la tarea no es fácil. Por una parte, los aspectos de la realidad social que se reflejan en las quejas que la ciudadanía dirige a esta institución son muy limitados y, habitualmente, sólo se plantean cuestiones relativas a intervenciones de la Administración pública. En

esta dinámica, quedan fuera de nuestro alcance situaciones y problemas en los que claramente el colectivo femenino ocupa una posición subordinada o, cuando menos, encuentra dificultades superiores a las que afectan a sus conciudadanos varones.

Por otra parte, debemos limitarnos a realizar ciertas observaciones y descripciones cuantitativas, ya que carecemos de medios para llevar a cabo una investigación sobre las razones que generan los resultados observados. Así, por ejemplo, podemos saber cuántas quejas han sido presentadas por mujeres o en qué área éstas han mostrado mayor interés, pero no tenemos capacidad para explicar esos hechos.

En definitiva, aunque con limitaciones, la perspectiva de género presenta una doble dimensión en el trabajo de esta institución. Hacia fuera, tratamos de desarrollar una especial sensibilidad que nos conduzca a percibir y, consecuentemente, a actuar frente a todas las situaciones en las que la igualdad entre personas de distinto género no sea efectiva. Pero la mencionada perspectiva influye también en el trabajo interno de esta institución y, en concreto, en el modo de analizar nuestra labor, en la que tratamos de detectar aquellos casos en los que: a) el hecho de ser mujer origine o agrave el problema planteado; b) la cuestión de fondo afecte con más frecuencia a las mujeres; c) la actuación inicial de la Administración o el resultado de nuestra intervención tenga consecuencias diferentes para el colectivo de mujeres. Evidentemente, en la realización de dicho análisis resulta de todo punto indiferente el género de la persona que plantee la queja.

Otra cuestión relacionada con la perspectiva de género es la referida a la utilización no sexista del lenguaje. Es sabido que ello no resulta fácil en un idioma como el castellano, que utiliza el masculino como genérico. De hecho, como ya se ha destacado en la presentación de este informe, la propia redacción de la Ley 3/85, que regula esta institución del Ararteko, genera problemas al establecer idéntica denominación para la institución y para la persona que ocupa su titularidad, como se ha puesto de manifiesto por la circunstancia de que -a partir del 10 de septiembre de 2000- es una mujer la Ararteko en funciones. Y las dificultades se reflejan, asimismo, en la redacción de la presente memoria, donde más a menudo de lo que sería deseable se acude a términos masculinos para la designación de colectivos (por ejemplo, *ciudadanos, niños, extranjeros...*), en detrimento de otros vocablos que no invisibilizan a las mujeres, aunque resulten quizás menos expresivos (*ciudadanía, infancia, personas extranjeras...*).

Cabe recordar, por último, que la lectura transversal que se realiza sobre la actividad de esta institución desde la perspectiva de los intereses de las mujeres también se hace con otros colectivos especialmente vulnerables (personas extranjeras, menores, mayores, con discapacidades, etc.). En puridad, dentro de cada uno de esos grupos humanos puede aplicarse la perspectiva de género, para destacar la “versión femenina” de su problemática específica. Sin embargo, en aras de la claridad expositiva, hemos optado por dedicar un único apartado al examen de las cuestiones que afectan de manera especial a las mujeres. De cualquier modo, no debe olvidarse que en cada colectivo discriminado existe un subgrupo de personas en el que la condición femenina interactúa con la causa de marginación, para -casi siempre- multiplicar sus efectos negativos. Piénsese, por ejemplo, en las mujeres inmigrantes, las ancianas o las mujeres con discapacidades.

Sin más preámbulos, vamos a examinar qué tipo de cuestiones plantean las mujeres en las quejas que dirigen a esta institución.

## 2. Las mujeres como reclamantes

Al igual que en los informes de años anteriores, hemos incluido en el apartado dedicado a la estadística sociológica (cap. III) la referencia a la distribución del número de quejas por género de la persona reclamante. En este apartado trataremos de reflexionar, siquiera brevemente, sobre las posibles explicaciones de las cifras resultantes.

El pasado año ya pusimos de relieve que se había interrumpido la tendencia creciente en el número de reclamaciones presentadas por mujeres; respecto al año 2000, debe hacerse la misma constatación. En la siguiente tabla puede observarse la evolución de los porcentajes:

	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Colectivos</b>
1996	36,74	46,89	16,25
1997	39,88	48,72	11,90
1998	45,19	46,84	7,97
1999	38,97	45,99	14,65
2000	36,55	49,80	13,65

El porcentaje de mujeres que han acudido a nuestras oficinas de atención directa se mantiene estable durante los últimos años, en torno al 39%. Ahora bien, resulta curioso que mientras que en Donostia/San Sebastián y en Vitoria/Gasteiz el número de personas de ambos sexos es bastante similar (258 mujeres frente a 254 hombres y 227 mujeres frente a 283, respectivamente), la proporción cambia en Bilbao, donde se han recibido visitas de 530 varones y 356 mujeres.

Por lo que se refiere a las materias en las que parece centrarse el interés de las mujeres, veamos cómo se distribuyen las 450 quejas por ellas presentadas:

	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Grupos</b>
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	11	4	4
Bienestar Social	23	41	7
Cultura y Bilingüismo	14	3	3
Defensores del Pueblo	66	27	15
Educación	29	25	20
Función Pública	40	65	16
Gestiones diversas	13	8	3
Hacienda	71	43	9
Interior	55	21	5
Justicia	29	17	3
Medio Ambiente	36	29	18
Obras Públicas y Servicios	56	36	18
Rechazadas	104	38	24
Sanidad	27	52	7
Trabajo y Seguridad Social	-	3	1
Urbanismo y Vivienda	39	38	15
<b>Total</b>	<b>613</b>	<b>450</b>	<b>168</b>

Evidentemente, del mero análisis de las cifras no pueden extraerse conclusiones respecto a los intereses que mueven a las mujeres a acudir a la institución del Ararteko. Además, hay que tener en cuenta que, con cierta frecuencia, la persona directamente afectada por el problema no es la que lo remite a la institución. En este sentido, resultaría muy ilustrativo comprobar en qué casos las mujeres plantean sus problemas, en cuáles actúan como defensoras de los intereses de las personas a quienes cuidan y, por fin, en qué asuntos delegan su representación en un varón. Por ejemplo, en el área de educación, tradicionalmente, se reciben más quejas presentadas por mujeres que por hombres, pero este año ha ocurrido lo contrario. Es posible que el dato carezca de significación, aunque también puede reflejar un aumento de la implicación de los padres en las cuestiones que afectan a sus hijos menores, lo que - a nuestro entender- sería positivo. Otra lectura menos optimista de las cifras sería pensar que, mientras las madres asumen el protagonismo en los primeros niveles de resolución del problema (gestiones ante el centro educativo, ante la asociación de padres y madres, etc.), en las relaciones más institucionales son los padres quienes detentan la representación familiar.

Puesto que, por el momento, carecemos de medios para abordar ese tipo de análisis, nos conformaremos con una somera reflexión sobre las cuestiones planteadas directamente por las mujeres.

El área que reúne la mayor cantidad de quejas suscritas por éstas es la de Función Pública. Coincide, además, que dicha cantidad es muy superior a la de reclamaciones presentadas por varones sobre la misma materia. Un factor que, posiblemente, incide en ese hecho -aunque, por supuesto, no sea el único- radica en la importante presencia de las mujeres en el empleo público, debida a que en el acceso a éste encuentran menos discriminaciones en el mercado de trabajo privado.

Otras áreas en las que las quejas del colectivo femenino resultan notablemente más abundantes que las de los hombres son las de Bienestar Social y Sanidad. Este fenómeno se viene observando desde hace unos años, y es probable que tenga relación con la mayor dedicación de las mujeres al cuidado de personas dependientes (menores, ancianas...).

A diferencia de lo que ocurría en 1999, este año las quejas interpuestas por mujeres en materia de Medio Ambiente no superan a las de los hombres, aunque siguen siendo planteadas por ellas la mayoría de las quejas sobre actividades molestas, problemas de ruidos, etc. Es más, aunque en algunos expedientes el hombre figura como reclamante, la que aporta información detallada sobre el problema es la mujer, *“porque pasa más horas en casa”*.

También dentro del área de Obras públicas y Servicios hay un apartado en el que las mujeres prácticamente monopolizan las quejas: se trata del relativo al transporte público. Parece evidente que ello responde al hecho constatado de que -incluso dentro del mismo grupo social o de la misma familia- las mujeres utilizan más ese tipo de transporte.

Las materias donde las quejas son mayoritariamente masculinas se mantienen constantes respecto a años anteriores (así, Agricultura, Industria, Comercio y Turismo; Cultura; Hacienda; Interior...). Sin embargo, en esta ocasión los asuntos remitidos al Defensor del Pueblo a instancia de los varones son más abundantes que las planteadas por mujeres, cuando otros años los números eran similares. Dentro de este ámbito hay



que mencionar las quejas promovidas por mujeres acerca de la situación de sus familiares presos, sobre todo hijos y maridos.

### 3. Discriminaciones por razón de sexo

Ya se ha advertido que no son frecuentes las reclamaciones directamente motivadas por un trato discriminatorio realizado por la Administración pública, pero podría considerarse como tal la cuestión planteada por las mujeres de Hondarribia, a las que se niega la posibilidad de participar en el Alarde, principal manifestación festiva de dicha localidad. Aunque sin solucionarse plenamente, el conflicto de Irun se ha reconducido, puesto que en el Alarde oficial -esto es, el financiado por el ayuntamiento- las mujeres desfilan como soldados, en igualdad de condiciones que sus convecinos varones. Por el contrario, en Hondarribia se ha pretendido privatizar la organización del evento para eludir, de ese modo, el respeto a los derechos fundamentales de las mujeres, aunque las últimas sentencias que han abordado el tema han establecido que la celebración del Alarde no constituye un ejercicio del derecho de manifestación, sino que se trata de un espectáculo público en el que resulta inadmisibles la discriminación por razón de sexo, con independencia de quién lo organice.

En ese contexto, la institución del Ararteko inició una intervención en 1999, en el curso de la cual dirigió una recomendación al Departamento de Interior del Gobierno Vasco. En ella se instaba a la Ertzaintza a adoptar las medidas oportunas para proteger el derecho de las mujeres a participar en el Alarde en igualdad de condiciones (puede consultarse un resumen del expediente en el apartado de este Informe correspondiente al área de Interior). A pesar de que el mencionado Departamento aceptó nuestros planteamientos, es preciso poner de relieve que, lamentablemente, la intervención de la Ertzaintza en el Alarde de Hondarribia del pasado 8 de septiembre de 2000 no consiguió que la Compañía Jaizkibel, que integra a las mujeres, pudiese tomar parte en aquél.

Otro presunto trato discriminatorio cometido por un organismo público se denunciaba en una queja frente al INEM. La reclamante exponía que, a pesar de su titulación, cualificación y experiencia profesional como gruista, no conseguía ser contratada por las empresas que precisaban trabajadores de esa categoría. Resultaba evidente que, en algunos casos, el tratamiento desigual acaecía en las propias empresas -esto es, en el ámbito privado-, pero ella afirmaba que en varias ocasiones, y por el hecho de ser mujer, el INEM no le había comunicado las ofertas de trabajo formuladas por las empresas. Puesto que el organismo citado depende de la Administración estatal, remitimos la queja al Defensor del Pueblo, institución garantista a la que corresponde el control sobre su funcionamiento. Por otra parte, la reclamante había puesto el asunto en conocimiento de la Inspección de Trabajo.

En el informe elaborado por dicho servicio se indicaba que no se había constatado ninguna actuación irregular del INEM. Ahora bien, la Inspección afirmaba que se había requerido a ese organismo público para que adoptase todas las medidas necesarias para evitar la incorporación de determinados requisitos discriminatorios a las ofertas de empleo realizadas por las empresas, de modo que garantice en todo momento la igualdad en el acceso al empleo.

Como se ha advertido, las vulneraciones más graves del derecho de las mujeres a no recibir un trato discriminatorio suelen acontecer en el ámbito de las relaciones entre particulares. Entre dichas vulneraciones, resulta obligado hacer referencia a un fenómeno que, en nuestra sociedad, constituye uno de los principales ataques a los derechos humanos; se trata de la violencia que ejercen contra las mujeres algunos hombres que conviven con ellas. Como no podía ser de otro modo, la violencia sexista preocupa profundamente a la institución del Ararteko. De hecho, representantes de ésta han participado en debates y foros de reflexión sobre el tema. Sin embargo, nuestras posibilidades de intervención son muy reducidas, ya que, en general, las quejas que recibimos sobre la materia analizada quedan fuera de nuestro ámbito competencial. Con frecuencia, las mujeres muestran su desacuerdo con resoluciones judiciales (falta de adopción de medidas cautelares, absoluciones en juicios de faltas, levedad de ciertas condenas, etc.), planteando cuestiones en las que ni ésta ni ninguna institución ajena al poder judicial puede intervenir. En alguna ocasión se han recibido protestas por la denegación de asistencia jurídica gratuita en los juicios de faltas por maltrato.

También se ha denunciado la falta de eficacia en la protección policial a una mujer amenazada. Sin embargo, tras el examen de las circunstancias, hemos constatado que no se trataba tanto de una actuación irregular de la policía como de la falta de medios para atender a las demandas de la denunciante.

Otra mujer relataba su experiencia de malos tratos y agresiones, pero sólo para explicar el motivo por el que se había visto obligada a abandonar el domicilio conyugal, de modo que su queja se centraba exclusivamente en su problema de vivienda. Hemos intervenido, asimismo, en el caso de una mujer maltratada a la que se denegaba el acceso a un piso de acogida por la circunstancia de que, en el pasado, había sido drogodependiente.

Debe ponerse de relieve que, entre las consultas que no han dado lugar a expediente de queja, se exponen varios casos de violencia de género ejercida por el hijo respecto a la madre.

Para terminar, es preciso recordar -como en años anteriores- que la población penitenciaria femenina se encuentra en peores condiciones que la masculina, sobre todo, en lo que a dependencias e infraestructuras se refiere. Cabe destacar, en este sentido, que no existe departamento de mujeres en Basauri, no hay módulo de régimen abierto en Nanclares de la Oca ni en Martutene, ni se ha creado en ninguno de los tres centros la solicitada Unidad de madres, lo que implica que en la CAPV las reclusas no pueden convivir con sus criaturas menores de tres años.

#### **4. Otras cuestiones que afectan de modo especial a las mujeres**

Mencionaremos en este apartado aquellas cuestiones que, si bien no han sido planteadas como supuestos de trato desigual, suponen consecuencias diferentes para las mujeres, lo que a menudo significa que tienen su origen en discriminaciones o situaciones de subordinación ya consolidadas en el sistema social. Así, por ejemplo, resulta llamativo que todas las quejas relativas a la conciliación de responsabilidades profesionales y familiares hayan sido formuladas por mujeres. En la introducción del área de Función Pública se alude a diversos expedientes sobre excedencias para aten-

der a la prole, o equiparación de la duración de las licencias por acogimiento o adopción y las de maternidad biológica. Fuera del ámbito funcional, una reclamante solicitaba, asimismo, la igualdad de trato entre estos dos últimos supuestos respecto a las prestaciones económicas por maternidad que concede el INSS.

También hemos tenido conocimiento, por medio de una queja, de una de las primeras sentencias dictadas en el País Vasco sobre la aplicación de Ley 39/1999, en concreto, sobre el derecho preferente de la persona trabajadora a determinar el horario en los casos de reducción de jornada para el cuidado de hijas e hijos menores. Como es sabido, ésta es una de las medidas propuestas por dicha ley para conciliar la vida familiar y la laboral.

Otro ámbito que refleja la desigual distribución de roles sociales es el relativo al cuidado de personas dependientes o con discapacidades. La práctica totalidad de las quejas sobre esa materia han sido presentadas por mujeres que, a menudo, han mencionado el desgaste personal que esa labor produce. Son, asimismo, las mujeres quienes reclaman en los casos en los que las instituciones competentes privan a los progenitores de la tutela de los hijos menores por apreciar situación de desamparo.

Por lo que se refiere a problemas que afectan a las familias monoparentales -que, según constatan las estadísticas, se encuentran casi siempre a cargo de mujeres-, han llegado a esta institución varios asuntos, entre ellos, los relacionados con las dificultades de acceso a una vivienda, o su tratamiento en los precios públicos municipales por utilización de instalaciones deportivas.

Las mujeres también representan la mayoría entre las personas viudas, por lo que suelen ser ellas las que plantean cuestiones sobre dicho estado. Este año hemos vuelto a recibir una queja sobre la imposibilidad de percibir la pensión de viudedad en los supuestos de parejas de hecho, aunque nuestra intervención no ha sido posible, puesto que la denegación de la pensión no constituye una irregularidad, sino que deriva de la aplicación de la ley. En el caso contrario, esto es, en el de las receptoras de la pensión de viudedad, se ha suscitado el siguiente problema: cuando la viuda trabaja, obtiene rentas de más de un pagador, por lo que se ve obligada a presentar la declaración de IRPF, aunque sus ingresos sean inferiores al límite legal (cfr. introducción al área de Hacienda, cap. II, A.6.1).

Los estudios sociológicos demuestran que las mujeres utilizan los transportes públicos con mucha más frecuencia que los hombres. De ahí que, como ya se ha advertido, casi todas las quejas relacionadas con ese ámbito son impulsadas por aquéllas. Las cuestiones son variadas: desde las aplicaciones de descuento por familia numerosa, a las dificultades para acceder a ciertos autobuses urbanos con un coche o silla infantil sin plegar.

Asimismo, en el área de sanidad se agrupan bastantes reclamaciones promovidas por mujeres. Como en años anteriores, han vuelto a suscitarse cuestiones sobre la realización de mamografías, bien por la exclusión de ciertos programas preventivos de las mujeres de determinada edad, bien por la aparición de problemas de salud supuestamente derivados del sometimiento a la citada prueba. Otros tratamientos médicos que afectan de modo especial al colectivo femenino son, entre otros, los relativos a la obesidad mórbida, o los de reproducción asistida.

En el campo de las ayudas sociales, conviene poner de manifiesto la situación de un sector importante de mujeres que son receptoras de pensiones no contributivas.

Aunque, en principio, dichas prestaciones se ofrecen a la población general, la realidad es que, tradicionalmente, los hombres han accedido en mayor medida al mercado de trabajo y, por tanto, han generado derecho a pensiones contributivas. Así, son las mujeres -en muchos casos, ancianas- las principales destinatarias de las ayudas económicas, de modo que las modificaciones en su regulación les afectan más intensamente. Es lo que ha ocurrido con el carácter más restrictivo que se ha dado en Álava a la ayuda aprobada por las tres diputaciones forales para quienes perciben pensiones no contributivas.

Mencionaremos, para terminar, el expediente tramitado a instancia del colectivo feminista Lanbroa sobre el ejercicio en EITB del derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación social de titularidad pública. Dicho aspecto del derecho fundamental a la libertad de información (art. 20.3 CE) corresponde por igual a todos los grupos ideológicos y, en ese sentido, el Ararteko dirigió en 1998 una recomendación a EITB sobre la necesidad de garantizar el ejercicio efectivo ese derecho (puede consultarse la referencia a dicha recomendación en el cap. V.1 del presente informe). Sin embargo, Lanbroa ha sido la única asociación que, tras nuestra recomendación, se ha interesado por la manera de ejercer su derecho, precisamente para tratar de difundir mediante la televisión cuestiones relacionadas con la igualdad de género.

## 2. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS MAYORES

Una parte de las actuaciones llevadas a cabo con relación a las personas mayores ha sido la continuación de la labor realizada en años anteriores, visitando centros residenciales y centros de día, para conocer su situación. El resultado de estas visitas ha quedado recogido en el capítulo I.

Situados en este ámbito de servicios asistenciales, es de destacar la aprobación del Decreto 202/2000, de 17 de octubre, que regula los centros de día para personas mayores dependientes, por lo que puede suponer de ayuda para garantizar los derechos de estas personas.

Además de la configuración jurídica y la puesta a disposición de medios suficientes, el buen funcionamiento de los servicios es un elemento esencial en la materialización de cualquier derecho, de tal modo que, también en el caso de los derechos de las personas mayores. Cualquiera que sea la conclusión a la que lleguemos desde un punto de vista jurídico sobre uno u otro aspecto de ese derecho, sólo podremos decir que se encuentra plenamente materializado cuando esté correctamente gestionado.

Con relación a esa gestión de los medios puestos a disposición para ejercitar aquel derecho, el informe del año pasado apuntaba dos aspectos sobre los que pensamos que se debía actuar: uno el desarrollo insuficiente en el Territorio de Bizkaia del acuerdo para la gestión de los problemas de las personas mayores con problemas sociales y sanitarios; y otro, el de las medidas procedimentales de garantía en el acceso a residencias de tercera edad, con circunstancias diferentes en cada territorio histórico.

Sobre el primero de esos dos aspectos, continúan existiendo problemas que impiden el desarrollo del acuerdo, como hemos señalado en los apartados correspondientes a las áreas de sanidad y bienestar social.

Sobre el segundo de los aspectos señalados, debemos referirnos a los avances que para una mejor gestión en el acceso supondrá la adecuación que conlleva el Decreto Foral 63/2000, de la Diputación Foral de Bizkaia, por lo que puede ayudar a resolver los problemas que puedan darse en la gestión de las ayudas económicas para el ingreso de personas mayores en residencias de titularidad ajena al ente foral.

Por último, no nos cabe duda del alcance que tiene en las personas mayores el problema de molestias -especialmente ruidos- que se han denunciado en las quejas, a causa de las concentraciones que se producen en las partes viejas de las ciudades con relación al ocio. Pensamos que esta cuestión puede tener una repercusión especial en la consecución de uno de los objetivos que se marca el mencionado Decreto 202/2000: el del mantenimiento en su propio entorno de las personas mayores.

### 3. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS MENORES

En este apartado se trata de reflejar, de forma sintética, las principales actuaciones llevadas a cabo durante el año en relación con la defensa de los derechos de un sector de la población especialmente vulnerable: el de las personas menores de edad.

La atención preferente del Ararteko a la defensa de los derechos de este colectivo a lo largo del año 2000 se puede concretar en diferentes líneas de actuación:

- en la resolución de quejas y elaboración de recomendaciones específicas;
- en el análisis y seguimiento de la problemática concreta de algunos grupos de menores especialmente desfavorecidos o en situaciones de mayor vulnerabilidad;
- en la colaboración con agentes sociales, asociaciones e instituciones que trabajan en este sector de la población y en la difusión de una cultura de sus derechos.

En este resumen seguiremos este esquema de tres puntos, aportando en cada uno de ellos algunos elementos descriptivos y valorativos de la actividad realizada, y finalizaremos recordando algunas de las recomendaciones pendientes.

#### 1. Quejas y recomendaciones específicas

Las quejas que se reciben en esta institución referidas específicamente o de modo directo a menores son pocas; menos aún las presentadas por ellos mismos. Seguramente, esto se debe a diferentes factores: la falta de conciencia sobre sus propios derechos, el desconocimiento de esta institución como mecanismo de defensa abierto también a ellos, la falta de destrezas o hábitos para dirigirse a las instituciones, la dependencia de la familia o de otras personas e instituciones... Algunos de estos factores son comunes a otros sectores también desfavorecidos o vulnerables.

El servicio de la Administración con el que este sector de la población tiene un contacto más directo y habitual es, sin duda, el servicio educativo. Así, desde una perspectiva amplia, prácticamente toda el área de educación, exceptuando el nivel superior de educación universitaria, tiene una relación directa con el tratamiento de los menores en nuestra Comunidad (cfr. área de Educación, cap. II de este informe).

Al margen de esta referencia global al área de Educación, las quejas y actuaciones de este año se han referido, en concreto, a las siguientes cuestiones:

- el ejercicio de la tutela por parte de las diputaciones forales en los casos de menores extranjeros no acompañados acogidos en los centros;
- los criterios aplicados respecto al régimen de visitas de padres biológicos de menores tutelados;
- los criterios de valoración de minusvalías y de escolarización de menores con necesidades educativas especiales en centros ordinarios y especiales;
- los derechos de padres y madres respecto a los hijos en casos de separación;
- la exposición y venta de materiales pornográficos en quioscos de acceso a los menores;
- las condiciones de escolarización de alumnos del pueblo gitano;

- la falta de información respecto al programa de asistencia dental infantil;
- los criterios de admisión de alumnos en las escuelas infantiles del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz;
- el tratamiento con medicamentos no comercializados en España para algunos casos de menores con determinada enfermedad;
- las discrepancias entre los padres biológicos y los servicios de protección en casos de acogimiento;
- la aparición de nombres de menores en procesos de acogimiento en el boletín oficial del territorio histórico;
- las discrepancias de criterio en cuanto al grado de apoyo y atención con personal especializado que exige la escolarización en determinados casos de necesidades educativas especiales;
- la regulación de las cibertecas para jóvenes;
- los sistemas y criterios de ayuda a programas de estimulación precoz de menores con determinadas discapacidades y edades;
- los problemas de escolarización de menores de origen extranjero en relación con los modelos lingüísticos de los centros de la zona;
- las condiciones de escolarización de determinados colectivos de menores en situaciones de vulnerabilidad, especialmente:
  - hijos e hijas de familias de trabajadores temporeros
  - menores infractores en centros de internamiento
  - menores extranjeros no acompañados
- las discrepancias en cuanto a la suficiencia o insuficiencia en la atención médica a adolescentes con problemas de anorexia;
- las situaciones de riesgo por obras o instalaciones en las proximidades de centros escolares;
- las discrepancias de criterio respecto a cuál es la mejor forma de acogimiento en el caso de un determinado menor y las condiciones en el centro de acogida;
- la inadecuación de los órganos de gobierno de un centro escolar a la legalidad;
- la discrepancia de criterios respecto a la utilización de instalaciones escolares para determinadas actividades;
- el transporte escolar;
- las cuotas de comedor escolar;
- la aplicación de la normativa de derechos y deberes de los alumnos y alumnas en centros privados;
- el régimen sancionador de los centros escolares.

Como se puede apreciar por la relación anterior, la mayoría de las quejas o actuaciones se centran en tres campos:

- educación: condiciones de escolarización, especialmente para colectivos socialmente desfavorecidos o con necesidades educativas especiales, régimen disciplinario y normativa de derechos y deberes...;
- protección de menores: discrepancias en situaciones de acogimiento;
- atención sanitaria a menores con determinadas enfermedades.

Estos mismos campos se repiten, de un modo u otro, en el apartado siguiente, aunque con una perspectiva diferente.

## 2. Análisis y seguimiento de la problemática de sectores especialmente vulnerables

Dentro del colectivo de menores (unos trescientos cincuenta mil en el conjunto de la Comunidad) hay, a su vez, grupos o sectores en situaciones de especial riesgo. La institución del Ararteko ha dedicado una atención prioritaria a estos sectores de niños, adolescentes y jóvenes en situaciones desfavorecidas o con necesidades especiales. Y lo ha hecho, fundamentalmente, utilizando como instrumento sus trabajos monográficos e informes extraordinarios y el seguimiento realizado en torno a ellos. Así, durante este año, se ha efectuado un seguimiento, o se ha abordado la problemática, en seis de estos sectores:

- los menores extranjeros no acompañados;
- la infancia desprotegida (situaciones de riesgo y desamparo);
- los menores infractores (sujetos al cumplimiento de medidas judiciales);
- los hijos e hijas de trabajadores temporeros (con situaciones reales de desescolarización);
- las personas menores de edad con enfermedades mentales;
- los menores con necesidades educativas especiales.
- Respecto a los menores extranjeros no acompañados, en este mismo informe, y por primera vez, se dedica un apartado especial al análisis de su situación (cfr. apdo. 1.1.5.). Los datos recogidos muestran una realidad poco conocida hasta ahora, creciente año a año, con desigual incidencia en cada territorio y a la que las diputaciones forales intentan dar respuesta con la puesta en marcha de nuevos recursos o servicios. Personal de esta institución ha visitado todos los centros de acogida existentes y ha analizado las diferentes situaciones, destacando tanto los aspectos positivos como los que considera necesario mejorar, iniciando actuaciones de oficio ante las instituciones responsables.
- Respecto a la infancia en situaciones de desprotección familiar, el informe extraordinario del Ararteko se hizo público en 1997 y en él se efectuaron 42 recomendaciones específicas. Durante este año se ha continuado con el seguimiento para comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones y, en cuanto a las visitas a los centros de acogida, se han centrado en aquellos servicios que se han ido creando para un colectivo especialmente difícil: el de adolescentes con graves problemas de comportamiento (cfr. apdo. 1.1.5. de este informe).
- Respecto a los menores infractores, el informe extraordinario se hizo público en 1998 y dirigía 46 recomendaciones a las instituciones. El seguimiento efectuado este año ha permitido visitar y revisar de nuevo la situación actual de los tres centros de internamiento existentes en nuestra Comunidad hasta la fecha. Por otra parte, los datos sobre el cumplimiento de medidas solicitados al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social permiten conocer y valorar su evolución, destacar los problemas principales y retomar algunas de las recomendaciones iniciales del informe. De todo ello se da cuenta en este informe, dedicándole este año una especial atención, ya que, a partir de enero de 2001, ha entrado en vigor la nueva Ley de responsabilidad penal del menor con importantes modificaciones (cfr. apdo. 1.1.6. de este mismo informe).



- Respecto a la problemática de los hijos e hijas de los trabajadores temporeros que acuden con sus familias a las tareas de recolección de la uva y de la patata en Álava, se trata de una cuestión planteada año tras año por esta institución y que en éste ha sido objeto de atención especial. Se ha analizado el grado de escolarización logrado en los centros educativos de la Rioja alavesa y zona de montaña, destacando tanto los logros como los problemas no superados. Gracias al trabajo de algunas asociaciones se ha podido recoger gran número de datos, cuantificar el colectivo aún no escolarizado, señalar problemas sin resolver y proponer mejoras cualitativas (cfr. apdo. 1.1.2. de este informe).
- Este año se ha presentado y debatido en el Parlamento el informe monográfico sobre la *Atención comunitaria a las personas con enfermedad mental*. En el informe se han dedicado dos capítulos a recoger, de modo específico, la situación concreta de la atención psiquiátrica a la población infantil y juvenil, y los problemas específicos de adolescentes con trastornos en la alimentación (anorexia y bulimia). También se ha dedicado un apartado a la problemática específica de los menores autistas. De las 18 recomendaciones efectuadas en el informe, una de ellas plantea concretamente la necesidad de incrementar los servicios destinados específicamente a la población de menores (cfr. apdo. 1.4. de este informe y apdos. 4.6., 4.7., 3.4.2. del informe extraordinario).
- El próximo informe monográfico que presentará el Ararteko se centra en los menores escolarizados con necesidades educativas especiales (por deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales, por pertenecer a minorías desfavorecidas...). En él se analizará la respuesta institucional que está dando el sistema educativo a estos menores (cfr. apdo. 1.5. de este mismo informe).

### 3. Colaboración con los agentes sociales y sensibilización social

Entre las posibles causas apuntadas para explicar la escasez de quejas relacionadas con este sector de la población, se señalan la del desconocimiento de la institución o la poca conciencia de los menores sobre sus propios derechos o sobre las posibilidades de defenderlos en una instancia como ésta. Algunas de las actividades llevadas a cabo por el Ararteko durante este año han buscado atajar esas causas o contribuir, de modo directo o indirecto, a su modificación. Muchas de ellas han pretendido, también, divulgar estos derechos y sensibilizar a toda la sociedad.

Entre estas actividades, como más significativas, destacamos las siguientes:

- La relación de colaboración y los contactos mantenidos con diferentes asociaciones o instituciones que trabajan en la atención a menores en situaciones de riesgo o con necesidades específicas. Asociaciones como Berritzu, Gaztaroan Ekin, APNABI, Azaokak, Besarka, Era Berri, Cruz Roja, Hezilan, Nuevo Futuro, Unicef, asociaciones de padres y madres de centros educativos... (cfr. apdo. 2.1. de este informe).

- En el marco de esta colaboración con asociaciones e instituciones se puede destacar, también, la intervención del Ararteko en foros y encuentros organizados por ellas, centrados en la problemática de los menores, tanto en nuestra Comunidad como fuera de ella.
- Con motivo del cierre del CP Ametzaga de Retuerto a mitad de curso y la distribución de sus alumnos entre otros centros de Barakaldo, se produjo la negativa de algunos sectores a escolarizar a determinados menores, todos ellos de familias gitanas. El Ararteko, además de insistir en la obligación y responsabilidad de escolarizarlos, intervino mediando entre diferentes sectores, aportando propuestas de escolarización concretas, y colaborando con la Asociación Iniciativa Gitana y con responsables del Departamento de Educación.
- La participación en actos y campañas de sensibilización social como los promovidos por numerosos centros escolares de Álava en contra de la deuda externa, campaña en la que participaron cerca de 5.000 alumnos y alumnas de diferentes niveles, y en la que el Ararteko transmitió los acuerdos y propuestas adoptadas al resto de Defensores de España, Europa e Iberoamérica.
- La participación en el Seminario de Defensores, Procuradores y Comisionados de Derechos Humanos organizado por la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) en Barcelona, con el objetivo de formular propuestas sobre la niñez y la adolescencia a la X Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebró en Panamá. Este seminario dio como fruto la llamada "Declaración de Barcelona" de 8 de junio de 2000.
- La distribución entre los centros educativos del País Vasco de carteles conmemorativos con motivo del Año Internacional de la Cultura de la Paz.
- La atención y la presentación de la institución a los grupos escolares, de centros educativos de Vitoria/Gasteiz, que acuden a visitar la sede dentro del programa de colaboración con su ayuntamiento.
- Fruto de las convocatorias de becas para la elaboración y difusión de materiales de uso escolar sobre derechos humanos, durante el último año se ha enviado a los centros de Secundaria la primera carpeta de materiales, se ha finalizado la elaboración de materiales para Enseñanza Primaria y Enseñanza Secundaria en las becas concedidas a Hegoa, Oinarrían e IPE, y se ha convocado una cuarta beca para la elaboración de materiales multimedia (cfr. apdo. 2.3 de este informe).
- Desde una perspectiva más amplia, la institución del Ararteko ha mantenido su preocupación y compromiso con la socialización de los menores en una cultura basada en los derechos humanos y en los valores de la tolerancia y el respeto, necesidad en cualquier sociedad democrática. En nuestro caso, la necesidad y la responsabilidad de hacerlo es aún mayor, al tratarse de una sociedad que ha convivido durante tantos años con la utilización sistemática de la violencia y el asesinato. Frente a ello, el Ararteko ha pretendido, en todo momento, defender el valor supremo de la vida humana y practicar en su gestión el diálogo, la mediación y la búsqueda de acuerdos. Ha efectuado también 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.

\* \* \*

Para terminar, recordamos aquí tres recomendaciones de carácter normativo, efectuadas por el Ararteko en relación con la situación de los menores, que aún siguen pendientes:

- La necesidad de regular la educación infantil, objeto de una recomendación general de esta institución el año 1998 (cfr. cap. VI, apdo. 2 del Informe 1998).
- La necesidad de revisar la normativa de derechos y deberes del alumnado de los centros educativos, objeto también de una recomendación general de esta institución (cfr. cap. VII, apdo. 7.3. del Informe 1997), y que ha supuesto nuevas quejas y actuaciones el último año.
- La necesidad de una ley de atención a la infancia y a la adolescencia de nuestra Comunidad, que establezca criterios comunes y requisitos básicos exigibles en los tres territorios históricos (cfr. recomendaciones efectuadas en los informes extraordinarios sobre menores desprotegidos -1997- y menores infractores -1998- y apdo. 1.1.6. de este informe).

#### 4. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS CIUDADANOS EXTRANJEROS

En el informe ordinario correspondiente al ejercicio 1999, el Ararteko adoptó la decisión de incluir un apartado en el que se reflejaran las actuaciones llevadas a cabo por la institución en la atención de los problemas que afectan a las personas de origen extranjero. El incremento en nuestro entorno del número de ciudadanos y ciudadanas no nacionales ha generado situaciones que debe tener en cuenta una institución garantista como el Ararteko. Desde esta perspectiva, no podemos olvidar que el fenómeno de la inmigración tiene, en su mayor parte, un origen económico y que las personas que han decidido abandonar su país, y con ello sus familias y su entorno vital, buscan mejorar sus niveles de vida, en un intento desesperado de superar situaciones de pobreza e injusticia difícilmente entendibles en Occidente. La respuesta que los poderes del Estado y la propia sociedad ofrecen a las justas demandas de estas personas no se corresponde, en muchas ocasiones, con la aplicación del principio de solidaridad y con el necesario reconocimiento de sus derechos fundamentales. El desamparo, el desconocimiento de las reglas del juego, de los mecanismos de control de las actividades de las instituciones y organismos públicos, de los propios derechos que les asisten, sitúan a estas personas en una posición extraordinariamente vulnerable. Por ello, desde nuestra perspectiva, merecen ser objeto de una especial atención.

El fenómeno de la inmigración ha adquirido una enorme repercusión en todos los ámbitos, generando posiciones dispares en la mente de los individuos. Por ello, creemos que, para procurar una inserción normalizada de este colectivo en nuestra sociedad, una de las tareas primordiales que deberían acometer los poderes públicos es la desdramatización de su incidencia. Para ello, resultaría de interés el diseño y publicación de campañas dirigidas a la educación y la concienciación social sobre aquellos aspectos que, por desconocidos o inhabituales, pueden llegar a generar inquietudes injustificadas sobre el modo en el que estas personas van a influir en nuestro entorno vital. En realidad no estamos ante un fenómeno de "extranjería", sino ante un problema de pobreza y de marginalidad que se incrementa en el caso de los ciudadanos que no han nacido entre nosotros, por lo ajenos que resultan y por la falta de conocimiento real de sus condiciones personales y culturales. Tenemos una asignatura pendiente y debemos hacer todos los esfuerzos posibles para superar esta situación que puede observarse en la opinión pública. Hay que olvidar el temor y abrir nuestras mentes a un aire nuevo que, sin ninguna duda, será enormemente enriquecedor.

En este sentido, la actividad del Ararteko, a lo largo del ejercicio correspondiente al año 2000, ha tenido una doble vertiente. Por un lado, se han impulsado actuaciones de oficio relacionadas estrictamente con las responsabilidades de esta institución, así como intervenciones de carácter institucional dirigidas a la concienciación general sobre la problemática de estos ciudadanos. Por otro lado, se han tramitado quejas específicas, a instancias de los propios afectados o de ONG cuyas actividades tienen directa relación con este fenómeno.

En el año 2000, el Ararteko ha continuado con el seguimiento de las actuaciones de control efectuadas en relación con los menores de origen extranjero. Esta actividad se ha desplegado con respecto a la atención a los menores y adolescentes en situación de desprotección, en este caso sobre menores extranjeros no acompañados, así como

sobre la atención de la situación de menores infractores de origen no nacional. Para un mejor conocimiento de las acciones que se han llevado a cabo, nos remitimos al capítulo correspondiente de este informe.

En el ejercicio que analizamos, el Ararteko ha continuado con sus actividades de control de la problemática de los trabajadores temporeros. En este informe se ha incluido una nueva recomendación de carácter general sobre la “Regulación de las condiciones de los alojamientos de los temporeros”. No podemos olvidar, en este sentido, que la mayor parte de estos trabajadores y trabajadoras eventuales son de origen extranjero, comunitarios y extracomunitarios. Para un mejor conocimiento del alcance de estas actuaciones, nos remitimos a los capítulos correspondientes del presente informe.

Asimismo, durante este ejercicio se ha efectuado un seguimiento sobre las actuaciones de control de las intervenciones policiales con ciudadanos y ciudadanas de origen extranjero en el barrio de San Francisco de Bilbao. La información necesaria para conocer el alcance de nuestra intervención se recoge en el capítulo correspondiente de este informe.

La modificación de la ley que regula los derechos y libertades de los extranjeros en España ha sido motivo de especial preocupación en esta institución. Se han mantenido diversos contactos con los representantes de varias ONG que atienden la problemática de estos ciudadanos, especialmente desde la perspectiva del régimen de extranjería. Las consideraciones, valoraciones y conclusiones que respecto a esta cuestión nos trasladaron los interlocutores citados fueron puestas en conocimiento del Defensor del Pueblo, para su consideración. No podemos obviar, en este sentido, que el diseño y la aplicación del régimen de la extranjería corresponde a los órganos del Estado, Cortes Generales y Gobierno, y que, en consecuencia, corresponderían a esa institución las actividades de control que sobre tales intervenciones pudieran realizarse.

El Defensor del Pueblo del Estado ha sido, asimismo, destinatario de algunas de las quejas presentadas, ya que estaban relacionadas con el ejercicio de competencias de los órganos de la Administración del Estado. Así, se han trasladado quejas sobre las dificultades habidas en los expedientes de concesión de nacionalidad, de visados, de autorizaciones de residencia y de trabajo, sobre la problemática que afecta a los extranjeros no comunitarios a la hora de acceder a los permisos de conducir, sobre la homologación de títulos universitarios expedidos en el extranjero, sobre eventuales prácticas discriminatorias para acceder a un puesto de trabajo en determinada institución...

En los expedientes de queja tramitados de oficio o a instancia de parte hemos analizado problemáticas diferentes, de entre las que podemos destacar las siguientes: demoras en la tramitación de procedimientos de reagrupación familiar, actuaciones policiales calificables como irregulares, dificultades en la renovación de permisos de trabajo, obligaciones que se imponen a los extranjeros en la aplicación del régimen sancionador en materia de tráfico, situación de un centro de menores transeúntes, acceso a las prestaciones sociales de carácter económico...

Como se ha reflejado en el inicio del presente comentario, la situación de los ciudadanos y ciudadanas de origen extranjero se ha convertido en un elemento de notable preocupación en la actividad de las instituciones como ésta. Así, se considera oportuno señalar que, en el momento de finalizar la elaboración de este informe, y a instancias del Diputado del Común de Canarias, todos los defensores autonómicos se han reunido en Las Palmas de Gran Canaria, los días 15 y 16 de febrero de 2001, en

un foro de trabajo en el que, bajo el epígrafe “Comunidades Autónomas e Inmigración”, se han analizado y valorado las actuaciones que, en ejercicio de las competencias que les corresponden, pudieran llevarse a cabo para abordar los problemas específicos que se plantean en la atención de estas situaciones, en el ámbito de una intervención coordinada con el Defensor del Pueblo. Esperamos que iniciativas de estas características puedan procurar unos niveles de sensibilización institucional y social necesarios para abordar con realismo y solidaridad las situaciones que afectan a los ciudadanos y ciudadanas de origen extranjero que vienen a nosotros con el único objetivo de vivir como personas en plenitud.

## 5. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Un año más trataremos de recoger en este apartado las actuaciones del Ararteko que de manera directa o indirecta han incidido en el colectivo de los discapacitados, distinguiendo, por una parte, las actuaciones que se enmarcan en la tramitación de los expedientes de queja iniciados a instancia de parte, y, por otra, las intervenciones que en defensa de los derechos de este colectivo ha gestionado de oficio esta institución.

En el área de **educación**, cada vez son más los alumnos con necesidades educativas especiales que continúan con su normal escolarización hasta niveles postobligatorios. Esta realidad es, sin embargo, fuente de nuevas necesidades: entre ellas, la de adecuar los apoyos que se les ofrecen a las exigencias de estas etapas educativas superiores. A este respecto, con independencia de actuaciones puntuales a instancia de posibles afectados, es nuestra intención recoger algunas conclusiones en un informe monográfico que se presentará en breve.

Por otra parte, en lo referente a asuntos puntuales tratados en esta institución queremos destacar la solicitud que formuló la asociación de padres/madres de niños autistas de Álava (Arazoak), para concretar y reorientar, en lo posible, los problemas detectados con motivo de la escolarización de sus hijos. Esta actuación se ha visto reforzada por una iniciativa parlamentaria (Acuerdo de la Comisión de Educación y Cultura de 13 de junio de 2000), en la que se insta al Departamento de Educación, Universidades e Investigación a analizar rigurosamente las necesidades educativas especiales del colectivo afectado por autismo en Álava, y la adecuación de los sistemas de apoyo para atender dichas necesidades.

El Ararteko, asimismo, intervino a petición de unos padres que manifestaron que su hijo de 8 años padecía diabetes y necesitaba recibir en su centro escolar las atenciones consustanciales a su enfermedad (valoración de la glucemia y administración de insulina). La queja de los padres tenía que ver con los problemas con los que se encontraba su hijo hasta que pudiera asumir su autocuidado.

La atención del niño fuera de las fechas de escolarización no requería ninguna medida especial por parte de Osakidetza, y cuando acudía al centro dicho organismo sanitario, no interrumpía ni suspendía ninguna medida o atención por tal motivo. La singularidad del supuesto arrancaba, pues, precisamente de su escolarización, donde el niño no podía ser ayudado como lo era en su periodo vacacional o fuera de su horario escolar.

Finalmente, el Departamento asumió la responsabilidad de atender las necesidades del alumno, mediante la ayuda de un auxiliar de educación especial -aun no tratándose de un supuesto típico de necesidad educativa especial-, y también del profesorado del centro.

En el informe correspondiente al año 1999 anunciamos que se habían iniciado los trámites preliminares de un estudio monográfico sobre la respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV, en el que se iba a tratar de analizar la respuesta a los diferentes tipos de necesidades especiales en el ámbito educativo, tales como discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales -por manifestar trastornos graves de conducta o por estar en situaciones sociales o culturales desfavorecidas-, así como las de

aquellos alumnos y alumnas que requieran atención específica debido a condiciones personales ligadas a altas capacidades intelectuales.

El proceso de adjudicación de dicho trabajo de investigación se inició a finales del año 1999.

A partir de esas fechas, durante todo el año 2000, se ha recogido información de muy diferentes fuentes: Departamento de Educación del Gobierno Vasco y servicios de diferentes niveles que dependen de él; profesionales del sector y personas expertas; asociaciones de familiares y de apoyo; personas con diferentes necesidades educativas especiales... Se ha avanzado también en la explotación de datos e informaciones: datos cuantitativos de escolarización, historias de vida de personas con determinadas necesidades educativas especiales, análisis de las respuestas de expertos a los cuestionarios Delphi, entrevistas a familiares y personal de las asociaciones...

En el momento de redactar este informe anual se están realizando las reuniones de los grupos de discusión en los diferentes territorios, está muy avanzada la explotación definitiva de los datos y se están redactando algunos apartados con vistas al informe. Se espera que el informe final pueda ser entregado al Parlamento Vasco durante el primer semestre del año 2001.

En el área de **hacienda**, de nuevo la actuación de la institución se ha dirigido a favorecer la aplicación a las personas que padecen una discapacidad física de los beneficios fiscales que reconocen las distintas normas forales.

En relación con el IRPF, se recibieron algunas quejas de personas con discapacidad, cuya única fuente de ingresos son las pensiones derivadas de tal calificación, contra la imposibilidad de practicar la desgravación de los rendimientos del trabajo, pues se prevé que ésta se aplique de manera específica a trabajadores "minusválidos". Es decir, esta desgravación incrementada que se reconoce a favor del colectivo exige que el sujeto desempeñe un trabajo por cuenta ajena, y pretende de alguna manera compensar el mayor gasto que representa para el trabajador su condición de persona con discapacidad.

En materia de precios públicos, podemos citar las quejas planteadas por diversas asociaciones que representan los intereses de este colectivo, principalmente en el aspecto relativo a la gestión de los cobros que, en concepto de estancia en centros especializados, efectúa la Administración.

En cuanto a los tributos locales, en relación con el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, esta institución ha recordado a las entidades locales la necesidad de que sus ordenanzas fiscales se adecuen a las normas forales que regulan este impuesto. Se da la paradoja de que las normas forales han recogido una ampliación de la potencia fiscal máxima que deben tener los vehículos de las personas que padecen una discapacidad para poder beneficiarse de la exención en este impuesto; sin embargo, algunos ayuntamientos continúan aplicando esta exención sobre los límites de potencia fiscal que recogen sus ordenanzas municipales. Límites que resultan más restrictivos que los que establecen las normas forales.

Por otra parte, conviene insistir en que la aplicación de esta exención en el IVTM no se deriva del hecho de que la persona titular del vehículo padezca una discapacidad reconocida por los servicios de valoración médica de las diputaciones, frente a lo que ocurre en el impuesto sobre determinados medios de transporte, más conocida como impuesto de matriculación. En este impuesto la exención sí es automática y se deriva de



la acreditación de la condición de minusválido del titular del vehículo. Ahora bien, ha de solicitarse en el momento en el que se presenta la declaración del impuesto, pues, si se solicita la aplicación de la exención una vez presentada y abonada la liquidación, las haciendas forales no aceptan la devolución del importe pagado, aunque se pruebe que el titular del vehículo tenía reconocida su condición de minusválido antes de adquirir y matricular el vehículo.

Respecto del grado de aceptación de las modificaciones normativas contenidas en la recomendación de carácter general que se incluyó en el informe ordinario correspondiente a 1999, bajo el título **“La política tributaria dirigida a las personas con discapacidad en la CAPV”**, habrá que esperar aún el reflejo que éstas tengan en las disposiciones reguladoras de los distintos tributos que verán la luz en el momento de cerrar este informe. De entre ellas, se habla, por ejemplo, del posible restablecimiento de la deducción por gastos de enfermedad en el IRPF para el colectivo de personas con discapacidad.

En el área de **función pública** queremos traer a colación la queja de un ciudadano discapacitado, interesado en la prestación de servicios en la Diputación foral de Bizkaia, en la que cuestionaba la imposibilidad de su acceso a las listas de sustituciones.

En respuesta a nuestra intervención, la Diputación Foral emitió un informe en el que dejaba constancia del compromiso existente en relación con la integración de las personas discapacitadas, consciente de sus dificultades de inserción en el mercado laboral. En este sentido, concretaba el cumplimiento de las previsiones legales que obligan a una reserva de vacantes específica (no inferior al 3%) para su cobertura entre personal con discapacidad de grado igual o superior al 33%. De igual modo, confirmaba la reserva de un 3,33% de la contratación temporal para personas minusválidas.

Ahora bien, sobre la pretensión que originó la queja -acceso a unas determinadas listas-, defendía que existía un sistema cerrado en atención a los resultados de procesos selectivos anteriores, circunstancia que explicaba el límite existente para tomar en consideración su solicitud de contratación.

Ciertamente, la selección de candidatos para cubrir necesidades de carácter interino o temporal puede discurrir conforme a sistemas distintos, todos ellos igualmente respetuosos con los principios de igualdad, mérito y capacidad, que, por expreso mandato constitucional, deben presidir el acceso a los empleos públicos.

El Ararteko no es ajeno a los intereses encontrados entre los candidatos interesados en mantener sistemas basados en los resultados de procesos selectivos previos y aquellos otros que, por el contrario, tratan de primar sistemas basados en criterios de antigüedad o de servicios prestados.

De esta manera, asumiendo que cualquiera de los sistemas apuntados resulta conforme con los principios de igualdad, mérito y capacidad, la elección de uno u otro sistema entra dentro del margen de discrecionalidad del que disponen todas las administraciones públicas para la mejor y más eficaz organización de sus recursos. Por ello, la elección que en cada caso se produzca no puede analizarse y/o fiscalizarse conforme a criterios de legalidad, sino que únicamente puede ser valorada conforme a criterios de oportunidad, que escapan al control de esta institución.

En otro orden de cosas, la problemática de las personas con discapacidad ha influido, a lo largo de 2000, en aspectos relacionados con el estacionamiento de vehículos. Así, a instancia de los propios interesados, se han recibido varias quejas en

el área de **interior** por la problemática referida. En uno de los casos se ha sometido a la consideración del Ararteko la retirada de la vía pública del vehículo de un discapacitado, convenientemente identificado como tal, y la posterior formulación de una denuncia, al haber estacionado el automóvil en un espacio reservado específicamente para que lo utilizara un usuario en concreto. Otro de los supuestos se refiere a la modificación del régimen de estacionamiento en el puerto de Donostia/San Sebastián, que ha determinado que en ese espacio no se estableciera reserva alguna para personas afectadas por discapacidad. Por último, las personas con discapacidad tienen problemas para estacionar sus vehículos en las plazas reservadas para ciudadanos y ciudadanas afectados por esa circunstancia, cuando esos espacios son ocupados por vehículos no habilitados.

En cuanto a las actuaciones de esta institución para promover la **accesibilidad** en la ordenación de la ciudad, se ha insistido ante las administraciones públicas en la necesidad de que los poderes públicos adopten las medidas precisas para garantizar el acceso al entorno urbano, a los espacios públicos, a los edificios, a los medios de transporte y a los sistemas de comunicación, a todas las personas y en las condiciones más adecuadas. De esta forma, se ha solicitado al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que tenga en cuenta en su flota de autobuses urbanos la señalización de reserva de asientos para las personas con discapacidad.

Igualmente, ha merecido una especial atención en la labor de esta institución la adopción de medidas para garantizar la accesibilidad en el interior de los edificios públicos, sobre todo si en ellos (residencias, centros de día) se prestan servicios sociales básicos para nuestros mayores.

También la adaptación de las viviendas protegidas a las concretas discapacidades de los solicitantes y el acceso a las ayudas de rehabilitación de las viviendas ha constituido en el presente ejercicio otro ámbito de actuación de esta institución en la defensa de los derechos de las personas discapacitadas.

Por otra parte, entre los asuntos tratados queremos destacar la queja que formuló ante el Ararteko la Federación Coordinadora de Disminuidos Físicos de Gipuzkoa. En ella manifestaba que el Ayuntamiento de Irun consideraba que la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad, no era aplicable a los establecimientos públicos de hostelería.

No era la primera queja planteada en este sentido, ya que eran varios los ayuntamientos que mantenían este criterio.

El Ararteko dirigió un escrito al Ayuntamiento de Irun, indicando que el artículo 4.3.1. de la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, incluye en su ámbito de actuación a los edificios e instalaciones de nueva planta destinados a uso hostelero.

En cualquier caso, queda despejada toda posible duda o cualquier interpretación que pudiera realizarse sobre la aplicación de la Ley 20/1997 respecto a los establecimientos hosteleros, teniendo en cuenta 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. Este decreto se publicó en el BOPV, nº 110, de 12 de junio de 2000, y ha entrado en vigor el 12 de diciembre de 2000.

La aprobación de este decreto ha significado dar contenido en su aplicación a la Ley 20/1997, y conseguir una de las principales reivindicaciones del colectivo de per-

sonas con discapacidad, amén de lo que significa para el conjunto de la sociedad, ya que el marcado carácter de universalidad de la norma trata de garantizar la accesibilidad al medio físico y a la comunicación a todas las personas, especialmente a aquellas que, por razones diversas, tienen alguna limitación.

El Decreto 68/2000 contiene una serie de anejos, mediante los que se determinan o distribuyen las normas técnicas de la siguiente forma:

El anejo I define los elementos antropométricos, incluyendo las definiciones básicas en materia de accesibilidad, e identifica los grupos de personas con dificultades en la accesibilidad. Asimismo, establece las medidas, dimensiones corporales, situaciones de alcance y control, necesidades de espacio para los movimientos y transferencias, y aquellos aspectos que se han tenido y deben tenerse en cuenta para el diseño del entorno urbano, la edificación, el transporte y los sistemas de comunicación.

El anejo II regula las condiciones de accesibilidad en el entorno urbano, en particular en los espacios públicos y los equipamientos comunitarios, con la finalidad de garantizar su uso y disfrute por las personas.

El anejo III se incluyen las condiciones de accesibilidad en la edificación, afectando a todos los edificios, de titularidad pública o privada, con la finalidad de garantizar su uso y disfrute por todas las personas.

Por último, los anejos IV y V establecen, respectivamente, las condiciones de accesibilidad en los sistemas de comunicación y en las obras de ampliación, reforma o modificación.

Para garantizar el cumplimiento de las previsiones establecidas en esta norma será necesario el seguimiento y control que ejerzan las distintas administraciones competentes en la materia -en especial los ayuntamientos- de cuantos proyectos técnicos de construcción o de reforma se presenten, así como en la ejecución de las obras que ellos mismos promuevan.

Para concluir, las respuestas que esta institución ha dado a los distintos problemas planteados por las personas con discapacidad, tal como hemos indicado, se han concretado en la tramitación de quejas, el apoyo y colaboración con las asociaciones, las actuaciones de oficio sobre barreras arquitectónicas y urbanísticas, la recomendación general sobre política tributaria dirigida a las personas con discapacidad que se efectuó en el informe anual del año pasado. No obstante, esta institución ha acordado realizar durante el presente ejercicio un **informe extraordinario sobre la integración social de las personas con discapacidad**, retomando estas y otras cuestiones, para ofrecer una visión más global de las necesidades de estas personas, en su conjunto, y de los aspectos que se deben mejorar.

Para delimitar el colectivo de personas a que se refiere este trabajo, se han tomado como referencia los conceptos de deficiencia, discapacidad y minusvalía propuestos por la OMS en la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías, que tiene en cuenta los diferentes niveles (orgánicos-personal-social) de las consecuencias permanentes de la enfermedad. En este colectivo existen situaciones y problemas muy variados. El trabajo quiere recoger esa diversidad.

Una segunda delimitación del campo de trabajo tiene que ver con los problemas específicos que se vayan a abordar. Ya se han señalado cuáles son los más reiteradamente planteados al Ararteko: barreras, fiscalidad, acceso al trabajo, acceso a la vivien-

da, valoración de las minusvalías. Hay otros problemas igualmente importantes: rehabilitación fisiológica, atención precoz, alojamiento residencial, ayudas técnicas, atención informal y problemática de las personas cuidadoras...

No parece posible abordarlos todos o, al menos, profundizar en todos. Se pretende que el estudio ofrezca una visión global de los problemas del sector y profundice especialmente en algunos de ellos, en los que se consideran prioritarios o en los que más pueden incidir las instituciones. La perspectiva adoptada será la propia del Ararteko, es decir, la defensa de los derechos de estas personas: en este caso, se concretan en sus posibilidades de acceder a los bienes y recursos sociales (integración social) en condiciones de equidad con el resto de la ciudadanía.

El estudio abarcará los tres territorios históricos, y quiere tener en cuenta las diferentes situaciones específicas y contar como fuentes de información con los diferentes sectores implicados: las propias personas con discapacidad, las administraciones, profesionales y agentes sociales, asociaciones...

El proceso de adjudicación del trabajo de investigación se inició a finales del año 2000. Se espera que el informe final pueda ser entregado al Parlamento Vasco en la primera mitad del próximo año.

## CAPÍTULO III

# **LA ACTIVIDAD DEL ARARTEKO EN CIFRAS**

## 1. OBSERVACIONES Y DATOS GENERALES

Se ha considerado que ha existido alguna irregularidad en la actuación de la Administración en 299 casos, es decir, en un 30,92% de las quejas individuales o colectivas examinadas en la institución cuya tramitación ha finalizado en el año 2000.

Hay que destacar que en 229 reclamaciones, más de las tres cuartas partes de las quejas en las que se ha estimado, tras su investigación, que la Administración ha obrado incorrectamente ante el reclamante, se ha conseguido que la administración afectada enmiende la actuación que originó la queja, sin tener que efectuar una recomendación. De este modo, un gran número de asuntos se han resuelto favorablemente en diferentes fases de la intervención de la institución, tales como la petición de información o el análisis de los datos y argumentos de las partes implicadas, anteriores a la resolución expresa en la que se realiza la recomendación, haciendo ésta innecesaria. En los casos en que ha sido necesaria una recomendación a la administración que había cometido alguna irregularidad, la respuesta ha sido favorable y se ha aceptado la recomendación en el 62% de las ocasiones. El grado de eficacia de la intervención del Ararteko, teniendo en cuenta ambas vías de solución del asunto que motivó la queja (sin necesidad de recomendación o por aceptación de la recomendación) ha sido muy satisfactorio, hasta el punto de que casi en el 90% de los casos en los que se había cometido alguna irregularidad las administraciones han enmendado la actuación que provocó la reclamación.

### **Grado de eficacia de la intervención de la institución del Ararteko**

	%	%
<b>Irregularidad Resuelta</b> .....		89,7
Sin recomendación .....	76,6	
Recomendación aceptada .....	12,7	
<b>Irregularidad sin resolver (recomendación rechazada)</b> .....		7,69
<b>Otros</b> .....		3,01

(Ver diagrama 2 en anexo)

En el año 2000 se han presentado 1.231 quejas. Realizando una comparación, en términos homogéneos, con el número de quejas recibidas el año anterior, y teniendo en cuenta que entonces un grupo de quejas idénticas totalizaba 62 expedientes personales, se observa que se ha producido un aumento del 0,73%. Han sido 168 las reclamaciones presentadas por diferentes colectivos: asociaciones de vecinos, plataformas

reivindicativas, sindicatos, grupos ecologistas, etc. Además, hay 2 quejas que vienen respaldadas, cada una de ellas, por más de 3.000 personas, que aportan su firma, y una decena de quejas que cuentan, cada una de ellas, con el apoyo de más de 100 firmas.

La actuación de la institución del Ararteko, resumida en cifras en este capítulo del Informe al Parlamento Vasco, ha merecido una valoración muy positiva por parte de las personas que han presentado una reclamación en esta institución. Así lo indican los resultados de la encuesta que por quinto año se ha realizado, enviando un cuestionario a las personas cuya queja ha sido totalmente tramitada, para que lo cumplimentaran de forma voluntaria y anónima. Las respuestas recibidas han mostrado que el 77,66% de los reclamantes han valorado de forma muy o bastante positiva la intervención ante su queja, frente a un 20,80% que la valoran de forma muy o bastante negativa. El 85,28% de los reclamantes que han respondido a esta encuesta, cuyos resultados se analizarán más adelante en detalle, manifiestan que recomendarían a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera a la institución del Ararteko (un 61,42% lo recomendaría en todos los casos, un 23,86% en algunos casos), frente a un 11,68% que no lo recomendarían en ningún caso.

### - Quejas recibidas

En el 2000 se han recibido un total de 1.231 quejas. Hay que hacer notar que en algunos de los años anteriores en el número total de expedientes personales tramitados se incluía un grupo de quejas idénticas.

#### ***Evolución del número de quejas recibidas (1989-2000)***

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	585	1159	766	781	827	747	1.164	1.674	1.991	2.660 <sup>1</sup>	1.283 <sup>2</sup>	1.231

<sup>1</sup> 1.143 conforman 2 grupos de quejas idénticas

<sup>2</sup> 62 conforman un grupo de quejas idénticas

(Ver diagrama 3 en anexo)

### - Quejas rechazadas

El artículo 21 de la Ley 3/85, que crea y regula la institución del Ararteko, señala las circunstancias que concurren para la inadmisión de quejas de los ciudadanos. En este sentido, del total de las computadas en el 2000 deben diferenciarse, en primer lugar, 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 ha mantenido en el 2000 la política de ofrecer la mayor cobertura jurídica posible a las reclamaciones, de manera que se ha procurado dar una interpretación de las normas procedimentales siempre favorable a la admisión de la queja presentada por el ciudadano, según la máxima *in dubio pro actione*. Respecto a las quejas rechazadas, la institución procura en todo momento orientar al ciudadano sobre los cauces o vías que puedan resultar más oportunos para la solución de los problemas expuestos.

### **Quejas rechazadas y circunstancias**

Asunto entre particulares .....	41
Fuera del ámbito competencial .....	39
Evidente inexistencia de irregularidad .....	30
En vía judicial .....	20
No presentada previa reclamación administrativa .....	10
Necesidad de esperar plazos legales .....	9
Duplicidad con el Defensor del Pueblo .....	8
Transcurrido más de un año .....	5
Defecto de forma .....	4
<b>Total .....</b>	<b>166</b>

(Ver diagrama 4 en anexo)

#### **- Quejas remitidas al Defensor del Pueblo o a otros defensores**

Entre las quejas que no tramita directamente la institución del Ararteko se incluyen las que, en virtud de la materia a la que se refieren, se remiten para su tramitación a la institución estatal del Defensor del Pueblo, por tratarse de actuaciones de la Administración del Estado, no sometidas, por tanto, al ámbito de control de esta institución. Se suman a ellas las remitidas a los comisionados parlamentarios de otras comunidades.

Durante el 2000, el número de quejas remitidas al Defensor del Pueblo se ha reducido casi en un 25% en relación con el año 1999.

Quejas remitidas al Defensor del Pueblo .....	101
Quejas remitidas a otros defensores .....	7

#### **- Quejas que han dado lugar a gestiones diversas**

A efectos estadísticos, se computan de modo diferenciado las reclamaciones que, aun habiendo sido admitidas en la propia institución del Ararteko, no se han dirigido, en rigor, contra una actuación determinada de la Administración pública vasca.

Es decir, son quejas que han requerido realizar gestiones diversas para solucionar el problema planteado por el ciudadano, y que, como es lógico, incluyen asuntos y problemas de muy variada índole. A este respecto, en el capítulo correspondiente al área de este nombre se hace un esbozo de las cuestiones que se han abordado.

Quejas que han dado lugar a gestiones diversas .....	24
--	----

#### **- Cómo interpretar correctamente el número de quejas dirigidas a cada área y administración**

Podría parecer, en una primera aproximación, que la existencia de un elevado número de quejas motivadas por las actuaciones de una administración concreta o en un área determinada 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, a juicio de esta institución, 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 motivadas por 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, más importante que el frío dato del número de quejas es 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 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.

A la hora de realizar una valoración de las cifras de este apartado de estadística, también es conveniente tener en cuenta el factor geográfico, el cual, como veremos más adelante, ejerce una influencia determinante, en función de la lejanía o cercanía del lugar de residencia del reclamante de la sede de esta institución o de las oficinas de atención directa que entraron en funcionamiento a mediados de 1996.

## 2. ESTADÍSTICA POR ÁREAS

Al estudiar las quejas en función del área temática con la que se relacionan, se observa que en el año 2000 se han producido algunos cambios, aunque no muy grandes, en la proporción de reclamaciones que se agrupa en cada área.

Con respecto al año anterior, el número de reclamaciones ha aumentado significativamente en las áreas de Función Pública y Sanidad, con incrementos de 42 y 25 quejas respectivamente.

Al contrario, han sido las áreas de Hacienda y Urbanismo y Vivienda en las que ha disminuido en mayor proporción el número de quejas: se han recibido 24 y 18 reclamaciones menos que en 1999.

A pesar del descenso, Hacienda continúa siendo el área con más quejas, pues acapara un 13,18% de las reclamaciones. Función Pública llega casi al 13% y le siguen Obras Públicas y Servicios, Urbanismo y Vivienda y Sanidad.

**Distribución de las quejas tramitadas directamente, por áreas de actuación**

	Quejas recibidas	%
Hacienda .....	123	13,18
Función Pública .....	121	12,97
Obras Públicas y Servicios .....	110	11,79
Urbanismo y Vivienda .....	92	9,86
Sanidad .....	86	9,22
Medio Ambiente .....	83	8,90
Interior .....	81	8,68
Educación .....	74	7,93
Bienestar Social.....	71	7,61
Justicia .....	49	5,25
Cultura y Bilingüismo .....	20	2,14
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	19	2,04
Trabajo y Seguridad Social .....	4	0,43
<b>Total.....</b>	<b>933</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 5 en anexo)

En todo caso, es preciso señalar que la distribución por áreas de las quejas resulta bastante homogénea en los últimos años, sin que se dé una preponderancia muy amplia de un área sobre las demás.

**- Clasificación de las quejas por subáreas**

Si se analiza la división por temas de las quejas recibidas en el 2000, se aprecia en el siguiente cuadro la influencia de cada subárea en las variaciones que se han producido en cada una de las áreas temáticas en las que la institución del Ararteko sistematiza su trabajo.

**Distribución de las quejas recibidas por subáreas de actuación**

<b>Hacienda .....</b>	<b>123</b>
Impuestos municipales .....	36
Impuestos forales, IRPF .....	32
Funcionamiento de la Admón. y procedimiento admvo. ....	21
Tasas municipales .....	11
Gestión de tributos locales por las diputaciones forales .....	8
Precios públicos municipales .....	7
Impuestos forales, IVA .....	3
Impuestos forales, ITP .....	1
Otros aspectos .....	1
Precios públicos CAPV .....	1

Precios públicos forales .....	1	
Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa .....	1	
<b>Función Pública .....</b>		<b>121</b>
Función pública general .....	43	
Función pública docente .....	35	
Función pública sanitaria .....	27	
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo. ....	11	
Derechos y libertades .....	3	
Otros aspectos .....	2	
<b>Obras públicas y servicios .....</b>		<b>110</b>
Servicios públicos locales .....	31	
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ...	21	
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo. ....	14	
Transportes .....	14	
Ejecución de obras .....	8	
Expropiación forzosa .....	6	
Caminos y vías rurales .....	5	
Proyectos de obras .....	5	
Otros servicios públicos .....	4	
Accesibilidad .....	2	
<b>Urbanismo y Vivienda .....</b>		<b>92</b>
Vivienda .....	40	
Disciplina urbanística y ruina .....	19	
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo. ....	10	
Ordenación urbanística .....	10	
Gestión urbanística .....	4	
Accesibilidad .....	3	
Otros aspectos .....	3	
Régimen. contratac., patrimonio y resp. admva. ...	3	
<b>Sanidad .....</b>		<b>86</b>
Derechos de los usuarios .....	40	
Asistencia sanitaria .....	21	
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo. ....	10	
Salud pública .....	6	
Otros aspectos .....	3	
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ...	3	
Salud mental .....	3	
<b>Medio ambiente .....</b>		<b>83</b>
Actividades clasificadas en suelo residencial .....	63	
Actividades clasificadas en suelo industrial .....	11	
Residuos y vertidos .....	3	
Espacios nat. proteg. Protección flora-fauna .....	2	

Otras afecciones medioambientales .....	2	
Actividades clasific. en suelo no urbanizable .....	1	
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	1	
<b>Interior .....</b>		<b>81</b>
Tráfico .....	57	
Seguridad ciudadana .....	13	
Derechos y libertades .....	5	
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	3	
Juegos y espectáculos .....	2	
Régimen electoral .....	1	
<b>Educación .....</b>		<b>74</b>
Enseñanza universitaria .....	21	
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	10	
Educación infantil .....	9	
Centros docentes .....	8	
Otros aspectos .....	8	
Derechos y deberes .....	5	
Educación de personas adultas .....	4	
Educación especial .....	4	
Educación secundaria obligatoria .....	3	
Enseñanzas artísticas .....	1	
Régimen. contratac., patrimonio y resp. admva. ..	1	
<b>Bienestar Social .....</b>		<b>71</b>
Prestaciones sociales de contenido económico .....	31	
Asistencia a la infancia y la adolescencia .....	11	
Otros aspectos .....	7	
Asistencia a las personas mayores .....	6	
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	6	
Asistencia a las personas discapacitadas .....	5	
Asistencia a las mujeres .....	2	
Régimen. contratac., patrimonio y resp. admva. ..	2	
Derechos y libertades .....	1	
<b>Justicia .....</b>		<b>49</b>
Actuaciones en materia penitenciaria .....	19	
Funcionamiento de la admón. de justicia .....	18	
Colegios de abogados y procuradores .....	9	
Asistencia jurídica gratuita .....	2	
Otros aspectos .....	1	
<b>Cultura y Bilingüismo .....</b>		<b>20</b>
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	5	
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ....	5	
Bilingüismo .....	4	

Actividades culturales .....	2	
Deporte .....	1	
Derechos y libertades .....	1	
Otros aspectos .....	1	
Patrimonio cultural .....	1	
<b>Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....</b>		<b>19</b>
Industria .....	6	
Agricultura, ganadería y pesca .....	4	
Consumo .....	3	
Comercio .....	2	
Derechos y libertades .....	2	
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	1	
Turismo .....	1	
<b>Trabajo y Seguridad Social .....</b>		<b>4</b>
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	2	
Otros aspectos .....	1	
Trabajo .....	1	

### 3. ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

Si atendemos a la proporción de quejas que afectan a cada una de las administraciones, se observa que en el 2000 continúa siendo la Administración local la que genera un mayor número de reclamaciones, 40,74%, por encima de la Administración del Gobierno Vasco que con el 39,61% ha experimentado un aumento del 3%.

La Administración foral ha tenido como consecuencia de su gestión un porcentaje de quejas ligeramente inferior al del año anterior.

Se han investigado, también, algunas quejas contra la Administración del Estado por delegación del Defensor del Pueblo.

Hay que advertir de que en el siguiente cuadro el número total que se indica no coincide con el del número de quejas tramitadas que se ha señalado anteriormente, sino que es superior. La razón es doble: por un lado, porque algunas quejas afectan a más de una administración, y por otro, porque algunas de las quejas, al plantear varios asuntos diferentes en una única reclamación, han exigido varias resoluciones dirigidas a una o más administraciones, que son también contabilizadas.

**Distribución de las quejas tramitadas directamente, por administraciones afectadas**

	Nº	%
Administración local .....	398	40,74
Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) .....	387	39,61
Administración foral.....	151	15,45
Administración del Estado .....	16	1,64
Organismos públicos .....	12	1,23
Justicia .....	9	0,92
Parlamento Vasco(Tribunal Vasco de Cuentas Públicas).....	4	0,41
<b>Total.....</b>	<b>977</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 6 en anexo)

**A) Quejas presentadas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)**

**- Distribución por áreas**

Como era de esperar, las áreas en las que el Gobierno Vasco goza de amplias competencias (Función Pública, Sanidad, Educación, Interior y Urbanismo y Vivienda) son las que acaparan el mayor número de quejas. Cabe destacar el aumento de reclamaciones de Función Pública, 43 quejas más que el año anterior, que se puede explicar por el inicio de la Oferta Pública de Empleo del Gobierno Vasco.

A diferencia de lo que ocurría en la distribución por áreas del total de reclamaciones recibidas, el área de Hacienda tiene un menor peso relativo que otras áreas en lo que se refiere a las quejas planteadas contra las actuaciones u omisiones de la Administración del Gobierno Vasco. Esto se explica por el reducido número de actuaciones del Gobierno Vasco en materia de hacienda, si lo comparamos con las diputaciones y ayuntamientos. Algo similar ocurre con las reclamaciones de Bienestar Social.

**Distribución por áreas de las quejas presentadas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)**

	Nº	%
Función Pública .....	103	26,61
Sanidad .....	81	20,93
Educación .....	71	18,35
Interior .....	45	11,63
Urbanismo y Vivienda .....	36	9,30
Bienestar Social .....	17	4,39
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....	11	2,84
Obras Públicas y Servicios .....	11	2,84
Medio Ambiente .....	4	1,03
Hacienda .....	3	0,78
Trabajo y Seguridad Social .....	3	0,78
Cultura y Bilingüismo .....	2	0,52
<b>TOTAL .....</b>	<b>387</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 7 en anexo)

**- Distribución por departamentos**

En el año 2000 se ha observado un incremento significativo en el número de quejas contra las actuaciones del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, Sanidad y Hacienda y Administración Pública. El Departamento de Educación ocupa el primer lugar en cuanto al número de reclamaciones, aunque, como veremos más adelante, es pequeño el porcentaje de ellas en las que se ha apreciado una actuación irregular de la Administración. De hecho, se ha apreciado un mayor número de irregularidades en las actuaciones del Departamento de Sanidad y del Departamento de Interior.

***Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)***

	Nº	%
Educación, Universidades e Investigación	117	30,23
Sanidad .....	114	29,46
Interior .....	46	11,89
Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente .....	34	8,79
Hacienda y Administración Pública .....	25	6,46
Justicia, Trabajo y Seguridad Social .....	17	4,39
Transportes y Obras Públicas .....	17	4,39
Industria, Comercio y Turismo .....	11	2,84
Agricultura y Pesca .....	3	0,78
Presidencia .....	2	0,52
Cultura .....	1	0,26
<b>TOTAL</b> .....	<b>387</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 8 en anexo)

**B) Quejas presentadas contra las administraciones forales**

**- Distribución territorial**

Como era de prever, la administración foral contra la que se ha presentado un mayor número de quejas a lo largo de 2000, al igual que los años anteriores, ha sido la de Bizkaia, muy por encima de las de Gipuzkoa y Álava. Sin embargo ha habido un descenso importante del número de quejas contra actuaciones de la Diputación de Bizkaia y un aumento contra las de la Diputación de Álava.

***Distribución territorial de las quejas presentadas contra las administraciones forales***

	Nº	%
Diputación Foral de Bizkaia .....	80	52,98
Diputación Foral de Gipuzkoa .....	36	23,84
Diputación Foral de Álava .....	35	23,18
<b>Total</b> .....	<b>151</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 6 en anexo)



### - Distribución por áreas

El área de Hacienda es la que motiva, como en ejercicios anteriores, el mayor número de las quejas que se presentan contra las administraciones forales de los territorios históricos, alcanzando el 39% de las reclamaciones, con un total de 59.

El área de Bienestar Social, con 46 quejas, es la segunda en importancia en cuanto a los expedientes tramitados para investigar la actuación de los entes forales. De estas 46 reclamaciones, 29 corresponden a la Diputación Foral de Bizkaia, en la que el número de reclamaciones del área de Sanidad y Bienestar Social, tradicionalmente muy elevado, ha disminuido en 15 con relación al año anterior.

#### **Distribución por áreas de las quejas presentadas contra las diputaciones forales**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Hacienda .....	11	34	14	59	39,07
Bienestar Social .....	10	29	7	46	30,46
Obras Públicas y Servicios .....	4	7	9	20	13,25
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....	1	4	2	7	4,64
Función Pública .....	3	3	-	6	3,97
Interior .....	-	3	-	3	1,99
Cultura y Bilingüismo .....	3	-	-	3	1,99
Urbanismo y Vivienda .....	-	-	2	2	1,32
Medio Ambiente .....	1	-	1	2	1,32
Trabajo y Seguridad Social .....	-	-	1	1	0,66
Sanidad .....	1	-	-	1	0,66
Educación .....	1	-	-	1	0,66
Total .....	35	80	36	151	100

(Ver diagrama 9 en anexo)

### C) Quejas presentadas contra la Administración local

#### - Distribución territorial

Bizkaia es el territorio con mayor número de reclamaciones en términos absolutos, aunque con una disminución con respecto al año 1999. Le sigue Gipuzkoa con un aumento de 15 quejas, y finalmente es Álava -el territorio con menor población- el que registra el menor número de reclamaciones, con un incremento de 8.

Bilbao, con 75 reclamaciones, Vitoria/Gasteiz con 48, y Donostia/San Sebastián, con 32, son los municipios que más quejas contra la Administración local reciben.

Además de las capitales de los tres territorios históricos, Barakaldo, Abanto y Ciérvana, Basauri, y Getxo, en Bizkaia, y Errenteria, Irun y Pasaia, en Gipuzkoa, son también municipios con un número de quejas reseñable.

**Distribución de las quejas presentadas contra las administraciones locales**

	Nº	%
Ayuntamientos de Bizkaia .....	200	50,25
Ayuntamientos de Gipuzkoa .....	110	27,64
Ayuntamientos de Álava .....	63	15,83
Mancomunidades, consorcios y parques de Bizkaia .....	13	3,27
Juntas administrativas de Álava .....	9	2,26
Mancomunidades, consorcios y parques de Gipuzkoa .....	3	0,75
Total .....	398	100

, se ha considerado que ha existido alguna irregularidad en la actuación de la Administración

**Quejas presentadas contra ayuntamientos y juntas administrativas de la Comunidad Autónoma**

<b>Ayuntamientos de Álava</b>	<b>Nº</b>	<b>Juntas administrativas de Álava</b>	<b>Nº</b>
Vitoria/Gasteiz .....	48	Nanclares de la Oca .....	2
Aramaio .....	4	Asteguieta .....	1
Llodio .....	2	Bujanda .....	1
Arraua-Ubarrundia .....	1	Delica .....	1
Artziniega .....	1	Echavarri-Urtupiña .....	1
Asparrena .....	1	Escanzana .....	1
Barrundia .....	1	Labraza .....	1
Kripan .....	1	Villodas .....	1
Laguardia .....	1	Total .....	9
Lapuebla de Labarca .....	1		
Legutiano .....	1		
Salvatierra/Agurain .....	1		
Total .....	63		

<b>Ayuntamientos de Bizkaia</b>		<b>Nº</b>		
Bilbao .....	75	Anteiglesia de		
Barakaldo .....	22	San Esteban – Etxebarri .....	1	
Abanto y Ciérvana/		Arrigorriaga .....	1	
Abanto Zierbena .....	9	Bakio .....	1	
Basauri .....	9	Bermeo .....	1	
Getxo .....	9	Berriz .....	1	
Portugalete .....	6	Busturia .....	1	
Santurtzi .....	5	Derio .....	1	
Sestao .....	5	Ea .....	1	
Ermua .....	4	Erandio .....	1	
Etxebarria .....	4	Leioa .....	1	
Plentzia .....	4	Lemoa .....	1	
Durango .....	3	Lemoiz .....	1	
Mungia .....	3	Lezama .....	1	
Alonsotegi .....	2	Mendexa .....	1	
Balmaseda .....	2	Murueta .....	1	
Carranza .....	2	Ortuella .....	1	
Galdakao .....	2	Sondika .....	1	
Gernika-Lumo .....	2	Sopelana .....	1	
Lekeitio .....	2	Sopuerta .....	1	
Loiu .....	2	Ubidea .....	1	
Ondarroa .....	2	Zalla .....	1	
Valle de Trápaga/		Zeberio .....	1	
Trapagaran .....	2			
Zierbena .....	2	<b>Total .....</b>	<b>200</b>	

<b>Ayuntamientos de Gipuzkoa</b>		<b>Nº</b>		
Donostia/San Sebastián .....	32	Tolosa .....	2	
Irun .....	14	Urnieta .....	2	
Errenteria .....	6	Astigarraga .....	1	
Pasaia .....	5	Ataun .....	1	
Andoain .....	4	Azkoitia .....	1	
Arrasate .....	4	Deba .....	1	
Eibar .....	4	Getaria .....	1	
Hernani .....	4	Lazkao .....	1	
Mutriku .....	4	Oiartzun .....	1	
Beasain .....	3	Soraluze/		
Hondarribia .....	3	Placencia de las Armas .....	1	
Orio .....	3	Villabona .....	1	
Zumaia .....	3	Zaldibia .....	1	
Ibarra .....	2	Zarautz .....	1	
Lasarte-Oria .....	2			
Mendaro .....	2	<b>Total .....</b>	<b>110</b>	

### - Distribución por áreas

Como en años anteriores, 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. Es el caso de Obras Públicas y Servicios, Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda y Hacienda.

#### **Distribución por áreas de las quejas presentadas contra los ayuntamientos**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Obras Públicas y Servicios .....	20	47	15	82	21,47
Medio Ambiente .....	7	43	29	79	20,68
Urbanismo y Vivienda .....	9	23	27	59	15,45
Hacienda .....	14	25	17	56	14,66
Interior .....	6	20	12	38	9,95
Bienestar Social .....	4	17	3	24	6,28
Función Pública .....	4	8	3	15	3,93
Cultura y Bilingüismo .....	2	10	1	13	3,40
Sanidad .....	1	4	1	6	1,57
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo.....	2	3	1	6	1,57
Educación .....	3	-	1	4	1,05
<b>Total .....</b>	<b>72</b>	<b>200</b>	<b>110</b>	<b>382</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 10 en anexo)

#### **Quejas presentadas contra otros organismos dependientes de la Administración local**

	Total
Consortio de Aguas de Bilbao-Bizkaia .....	7
Consortio de Aguas de Busturialdea .....	2
Mancomunidad de las Encartaciones .....	2
Mebisa - Metro de Bilbao .....	2
Mancomunidad del Bajo Deba .....	1
Servicios de Txingudi, S.A .....	1
Ur Zerbitzuak .....	1
<b>Total.....</b>	<b>16</b>

#### **D) Quejas presentadas contra otras administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco**

Además de las quejas contra las administraciones local, foral o del Gobierno Vasco analizadas anteriormente, se ha recibido en esta institución un número reducido de 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 corporativas de derecho público (organizaciones colegiales), etc. Se recogen también en este apartado las quejas contra la Administración del Estado que, por delegación del Defensor del Pueblo, ha investigado el Ararteko.

### **Quejas presentadas contra otras administraciones**

	Nº	%
Administración del Estado .....	16	39,02
Organismos públicos .....	12	29,27
Justicia .....	9	21,95
Parlamento Vasco (Tribunal Vasco de Cuentas Públicas)	4	9,76
Total .....	41	100

#### **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 3/85, 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.

Por ello, se debe diferenciar este cupo de quejas a la hora de contabilizar las reclamaciones recibidas contra las administraciones públicas vascas, pues se trata de denuncias contra el funcionamiento de un poder separado.

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 2000 se han tramitado un total de 13 expedientes de queja que han tenido por objeto el funcionamiento de los servicios administrativos de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco o diferentes actuaciones en materia penitenciaria.

Quejas contra los servicios administrativos de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco .....	13
--	----

## **4. ESTADÍSTICA TERRITORIAL (DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS)**

Los ciudadanos del Territorio Histórico de Bizkaia han sido, también en el 2000, los que han presentado el mayor número de quejas, un total de 645. En Gipuzkoa el número de quejas se eleva a 295. En ambos casos ha habido un pequeño descenso en el número de quejas. Por el contrario, en Álava ha habido 19 quejas más que el año anterior, y se ha llegado a las 256.

### - Distribución de las quejas por territorios

#### ***Evolución de la distribución territorial de las quejas según su origen***

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bizkaia	288	284	293	332	376	349	528	746	915	1.471 (764) <sup>1</sup>	649	645
Gipuzkoa	188	195	244	241	250	234	281	448	663	905 (471) <sup>2</sup>	372 (311) <sup>3</sup>	295
Álava	97	125	158	201	182	160	328	446	371	244	237	256

<sup>1</sup> Cifra resultante considerando como queja única 708 quejas que versaban sobre un único asunto.

<sup>2</sup> Cifra resultante considerando como queja única 435 quejas que versaban sobre un único asunto.

<sup>3</sup> Cifra resultante considerando como queja única 62 quejas que versaban sobre un único asunto.

(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***

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Álava	4,3	4,5	5,8	7,4	6,7	5,9	11,59	15,92	13,24	8,37	8,37	8,97
Bizkaia	3,3	2,7	3,6	3,5	3,7	3,5	4,54	6,55	8,03	12,95 (6,73) <sup>1</sup>	5,74	5,77
Gipuzkoa	3,0	2,9	2,5	2,8	3,3	3,0	4,11	6,66	9,77	13,30 (6,93) <sup>2</sup>	5,56 (4,64) <sup>3</sup>	4,42

<sup>1</sup> Cifra resultante considerando como queja única 708 quejas que versaban sobre un único asunto.

<sup>2</sup> Cifra resultante considerando como queja única 435 quejas que versaban sobre un único asunto.

<sup>3</sup> Cifra resultante considerando como queja única 62 quejas que versaban sobre un único asunto.

(Ver diagrama 12 en anexo)

### - Distribución de las quejas en cada territorio

Cumplíndose la lógica, se observa nuevamente la preeminencia de las tres capitales en cuanto al origen de los ciudadanos que han presentado quejas en el 2000.

No obstante, los ciudadanos no se comportan de la misma manera en los diferentes territorios. Mientras en Álava los ciudadanos de Vitoria/Gasteiz acaparan el 84,37% de las reclamaciones efectuadas, en Gipuzkoa, 62,37%, y en Bizkaia, 55,81%, la mayoría provienen de personas residentes en otras localidades fuera de la capital.

**Distribución de las quejas según provengan de la capital  
o de otros municipios del territorio**

<b>Álava .....</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Vitoria/Gasteiz .....	216	84,38
Otros municipios .....	40	15,62
Total .....	256	100

<b>Bizkaia .....</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Bilbao .....	285	44,19
Otros municipios .....	360	55,81
Total .....	645	100

<b>Gipuzkoa .....</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Donostia/San Sebastián .....	111	37,63
Otros municipios .....	184	62,37
Total .....	295	100

**- Quejas procedentes de fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco**

Como sucede habitualmente, existe un pequeño número de quejas que proceden del exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En el año 2000 han sido 35.

<b>Quejas procedentes de otras comunidades autónomas</b>	<b>Nº</b>
C. A. de Madrid .....	7
C. A. de Andalucía .....	5
C. A. de Castilla-León .....	5
C. A. de Cantabria .....	3
C. A. de la Valencia .....	3
C. A. de Galicia .....	2
C. F. de Navarra .....	2
C. A. de Aragón .....	1
C. A. de las Islas Baleares .....	1
C. A. de las Islas Canarias .....	1
Región de Murcia .....	1
Total .....	31

<b>Procedentes de otros Estados</b>	<b>Nº</b>
Francia .....	2
Alemania .....	1
Argentina .....	1
Total .....	4

## 5. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL (SITUACIÓN DE LAS QUEJAS)

En este ejercicio se ha finalizado la tramitación de 967 reclamaciones. El mayor número de ellas se había presentado en el 2000, pero 385 eran quejas planteadas en años anteriores, cuya tramitación no fue posible completar en su año de presentación.

Las resoluciones adoptadas han evidenciado que, en 299 de las reclamaciones cuyo estudio e investigación ha terminado en el 2000, existía alguna irregularidad en la actuación de la administración afectada. Así pues, el 30,92% de los reclamantes se había quejado con fundadas razones.

	Total	Irregularidad Administración	%	No Irregularidad	%	Otros	%
Quejas concluidas en 2000	967	299	30,92	537	55,53	131	13,55

(Ver diagrama 1 en anexo)

### - Expedientes concluidos en el año 2000 distribuidos por años de inicio

Junto con 582 quejas que se han tramitado totalmente en el 2000, se ha finalizado en este ejercicio la tramitación de 385 expedientes que correspondían a reclamaciones planteadas en años anteriores. La mayor parte de ese bloque corresponde a las quejas presentadas en el segundo semestre de 1999.

Año de inicio .....	Nº
1993 .....	2
1995 .....	9
1996 .....	13
1997 .....	22
1998 .....	93
1999 .....	246
2000 .....	582
Total de expedientes concluidos en el 2000 .....	967

### - Quejas presentadas en el 2000: concluidas y en trámite

De las quejas presentadas contra alguna de las administraciones públicas vascas y cuyo estudio ha comenzado en el 2000, la tramitación del 58% de ellas ha concluido ese mismo año, mientras que el 42% permanecía en trámite al finalizar el año. Lógicamente, se incluyen en esta última cifra todos los expedientes de queja abiertos hasta esa fecha.



**Situación de los expedientes de queja atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Hacienda .....	45	80	24	49	7
Función Pública .....	33	91	10	66	15
Obras Públicas y Servicios .	67	54	14	34	6
Urbanismo y Vivienda .....	45	52	13	36	3
Sanidad .....	20	68	16	46	6
Bienestar Social .....	44	43	6	29	8
Interior .....	44	42	19	17	6
Medio Ambiente .....	41	44	13	28	3
Educación .....	17	59	12	42	5
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....	12	12	-	9	3
Cultura y Bilingüismo .....	6	13	4	8	1
Trabajo y Seguridad Social	-	4	-	4	-
<b>Total .....</b>	<b>374</b>	<b>562</b>	<b>131</b>	<b>368</b>	<b>63</b>

**- Situación de las quejas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)**

A lo largo del año 2000, se ha emitido la resolución referida a 247 de las quejas presentadas ese mismo año contra la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, conocida coloquialmente como Gobierno Vasco. Esta cifra supone el 68,23% del total de reclamaciones. En el 19,43% de esas resoluciones se ha apreciado actuación incorrecta de la Administración y se ha reconocido, por tanto, la validez de los argumentos expuestos por los ciudadanos.

**Análisis de la situación de las quejas contra el Gobierno Vasco atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Función Pública .....	24	79	6	60	13
Sanidad .....	16	65	15	44	6
Educación .....	17	54	10	40	4
Interior .....	21	24	10	11	3
Urbanismo y Vivienda .....	15	21	4	17	-
Bienestar Social .....	12	5	1	3	1
Obras Públicas y Servicios .	4	7	-	6	1
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....	3	8	-	7	1
Medio Ambiente .....	1	3	-	3	-
Hacienda .....	2	1	-	1	-
Trabajo y Seguridad Social	-	3	-	3	-
Cultura y Bilingüismo .....	-	2	2	-	-
Total .....	115	272	48	195	29

**Situación de las quejas contra el Gobierno Vasco atendiendo a los departamentos que lo integran**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Agricultura y Pesca .....	1	2	-	1	1
Cultura .....	-	1	1	-	-
Educación, Universidades e Investigación .....	31	86	9	68	9
Hacienda y Administración Pública .....	4	21	3	15	3
Industria, Comercio y Turismo .	3	8	-	7	1
Interior .....	19	27	12	12	3
Justicia, Trabajo y Seguridad Social .....	11	6	-	6	-
Ord. del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente .....	13	21	4	17	-
Presidencia .....	-	2	-	1	1
Sanidad .....	23	91	19	62	10
Transportes y Obras Públicas .....	10	7	-	6	1
Total .....	115	272	48	195	29

### - Situación de las quejas contra las administraciones forales

En el año 2000 se ha finalizado la tramitación de 72 de las reclamaciones contra la actuación de las diputaciones forales, que fueron presentadas en ese mismo ejercicio, lo que supone el 50% del total.

En esas resoluciones se ha reconocido la existencia de irregularidades en la actuación de la Administración foral en el 26,39% de los casos.

#### **Situación de las quejas contra las diputaciones forales atendiendo a los territorios históricos**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Bizkaia .....	40	40	10	24	6
Gipuzkoa .....	15	21	5	15	1
Álava .....	17	18	4	12	2
Total .....	72	79	19	51	9

#### **Situación de las quejas contra las diputaciones forales atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....	5	2	-	1	1
Bienestar Social .....	22	24	1	19	4
Cultura y Bilingüismo .....	1	2	-	1	1
Educación .....	-	1	-	1	-
Función Pública .....	3	3	1	2	-
Hacienda .....	23	36	11	22	3
Interior .....	3	-	-	-	-
Medio Ambiente .....	1	1	-	1	-
Obras Públicas y Servicios .	12	8	5	3	-
Sanidad .....	1	-	-	-	-
Trabajo y Seguridad Social	-	1	-	1	-
Urbanismo y Vivienda .....	1	1	1	-	-
Total .....	72	79	19	51	9

### - Situación de las quejas contra las administraciones locales

En lo que se refiere a las administraciones locales de nuestra comunidad, se ha concluido la tramitación de algo más de la mitad de las reclamaciones presentadas en el 2000, un total de 185, lo que supone el 50,41%.

En esas resoluciones se ha apreciado actuación incorrecta de la Administración en un 34,05% de los casos.

#### **Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Álava**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Aramaio .....	1	3	3	-	-
Arrazua-Ubarrundia .....	1	-	-	-	-
Artziniega .....	-	1	-	1	-
Asparrena .....	-	1	1	-	-
Barrundia .....	-	1	1	-	-
Kripan .....	1	-	-	-	-
Laguardia .....	1	-	-	-	-
Lapuebla de Labarca .....	1	-	-	-	-
Legutiano .....	1	-	-	-	-
Llodio .....	1	1	1	-	-
Salvatierra/Agurain .....	1	-	-	-	-
Vitoria/Gasteiz .....	23	25	8	13	4
Total .....	31	32	14	14	4

#### **Situación de las quejas contra las juntas administrativas de Álava**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Astegieta .....	1	-	-	-	-
Bujanda .....	-	1	-	1	-
Delica .....	-	1	-	-	1
Echavarri-Urtupiña .....	1	-	-	-	-
Escanzana .....	1	-	-	-	-
Labraza .....	-	1	-	1	-
Nanclares de la Oca .....	1	1	1	-	-
Villodas .....	1	-	-	-	-
Total .....	5	4	1	2	1

**Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Bizkaia**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Abanto y Ciérvana/ Abanto Zierbena .....	9	-	-	-	-
Alonsotegi .....	2	-	-	-	-
Anteiglesia de San Esteban-Etxebarri .....	-	1	-	1	-
Arrigorriaga .....	-	1	-	1	-
Bakio .....	-	1	-	1	-
Balmaseda .....	-	2	-	1	1
Barakaldo .....	11	11	3	5	3
Basauri .....	5	4	2	2	-
Bermeo .....	-	1	-	1	-
Berriz .....	-	1	-	1	-
Bilbao .....	33	42	15	26	1
Busturia .....	1	-	-	-	-
Carranza .....	1	1	-	1	-
Derio .....	1	-	-	-	-
Durango .....	2	1	-	1	-
Ea .....	1	-	-	-	-
Erandio .....	1	-	-	-	-
Ermua .....	3	1	1	-	-
Etxebarria .....	1	3	1	1	1
Galdakao .....	-	2	1	1	-
Gernika-Lumo .....	1	1	-	-	1
Getxo .....	4	5	4	1	-
Leioa .....	-	1	-	1	-
Lekeitio .....	2	-	-	-	-
Lemoa .....	1	-	-	-	-
Lemoiz .....	1	-	-	-	-
Lezama .....	1	-	-	-	-
Loiu .....	-	2	-	2	-
Mendexa .....	-	1	-	1	-
Mungia .....	-	3	1	2	-
Murueta .....	-	1	-	1	-
Ondarroa .....	2	-	-	-	-
Ortuella .....	-	1	-	1	-
Plentzia .....	2	2	-	2	-
Portugalete .....	1	5	2	3	-
Santurtzi .....	4	1	-	1	-
Sestao .....	3	2	-	-	2
Sondika .....	1	-	-	-	-
Sopelana .....	-	1	1	-	-
Sopuerta .....	1	-	-	-	-
Ubidea .....	-	1	-	1	-

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Valle de Trápaga-Trapagaran	-	2	2	-	-
Zalla .....	1	-	-	-	-
Zeberio .....	-	1	-	-	1
Zierbena .....	2	-	-	-	-
Total .....	98	102	33	59	10

### **Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Gipuzkoa**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Andoain .....	2	2	-	2	-
Arrasate .....	2	2	1	1	-
Astigarraga .....	-	1	-	-	1
Ataun .....	-	1	-	1	-
Azkoitia .....	-	1	1	-	-
Beasain .....	1	2	-	2	-
Billabona .....	-	1	-	1	-
Deba .....	1	-	-	-	-
Donostia/San Sebastián ....	14	18	2	13	3
Eibar .....	3	1	-	-	1
Errenteria .....	3	11	3	6	2
Getaria .....	-	1	1	-	-
Hernani .....	1	3	1	1	1
Hondarribia .....	2	1	-	1	-
Ibarra .....	2	-	-	-	-
Irun .....	2	4	1	2	1
Lasarte-Oria .....	1	1	-	1	-
Lazkao .....	1	-	-	-	-
Mendaro .....	2	-	-	-	-
Mutriku .....	2	2	1	1	-
Oiartzun .....	1	-	-	-	-
Orio .....	3	-	-	-	-
Pasaia .....		4	2	2	-
Soraluze/ Placencia de las Armas .....	1	-	-	-	-
Tolosa .....	1	1	-	1	-
Urnieta .....	1	1	1	-	-
Zaldibia .....	1	-	-	-	-
Zarautz .....	-	1	-	1	-
Zumaia .....	1	2	1	1	-
Total .....	49	61	15	37	9

**Situación de las quejas contra los ayuntamientos atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....	4	2	-	1	1
Bienestar Social .....	10	14	4	7	-
Cultura y Bilingüismo .....	4	9	2	7	-
Educación .....	-	4	2	1	1
Función Pública .....	6	9	3	4	2
Hacienda .....	20	36	12	20	2
Interior .....	20	18	9	6	1
Medio Ambiente .....	39	40	13	24	2
Obras Públicas y Servicios .	47	35	9	22	3
Sanidad .....	3	3	1	2	-
Urbanismo y Vivienda .....	29	30	8	19	3
<b>Total .....</b>	<b>182</b>	<b>200</b>	<b>63</b>	<b>113</b>	<b>24</b>

**Situación de las quejas contra otros organismos de Administración local atendiendo al organismo público afectado**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Consortio de Aguas Bilbao-Bizkaia .....	-	7	1	5	1
Consortio de Aguas de Busturialdea .....	1	1	-	1	-
Mancomunidad de las Encartaciones .....	2	-	-	-	-
Mancomunidad del Bajo Deba .....	-	1	-	1	-
Mebisa-Metro de Bilbao ....	1	1	-	1	-
Servicios de Txingudi, S.A.	1	-	-	-	-
Ur Zerbitzuak .....	-	1	-	1	-
<b>Total .....</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>1</b>

**Situación de las quejas contra otros organismos de Administración local atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Cultura y Bilingüismo .....	1	-	-	-	-
Hacienda .....	-	7	1	6	-
Obras Públicas y Servicios .	4	4	-	3	1
Total .....	5	11	1	9	1

## 6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA (SEXO, LENGUA, FORMA DE RECLAMAR)

### - Características de las personas reclamantes

El análisis sociológico de las quejas presentadas en el 2000 evidencia el peso notable que han adquirido las reclamaciones colectivas, que alcanzan el 13,65% del total. Si atendemos a las quejas individuales, el porcentaje de quejas de mujeres ha descendido del 38,97% al 36,56%. Los hombres, por su parte, han formulado el 49,79% de las quejas.

La cifra porcentual de reclamantes hombres o mujeres en relación con el total de quejas presentadas no aclara del todo el comportamiento, en función del género, a la hora de formular una queja. Por ello, resulta conveniente examinar, aunque sea someramente, los datos relativos a las reclamaciones por áreas. Se realiza un análisis de estas características en el apartado de este informe que se refiere a la problemática específica de las mujeres.

**Distribución de las quejas recibidas según las características de los reclamantes**

Características de los reclamantes	Número	%
Hombres .....	613	49,80
Mujeres .....	450	36,55
Colectivos .....	168	13,65
Total	1.231	100

(Ver diagrama 13 en anexo)

### - Lengua utilizada en la redacción de la queja

En cuanto al uso de las dos lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el 2000 el número de quejas redactadas exclusivamente en euskara o en bilingüe se ha situado en el 4,07% del total.



El criterio utilizado en la institución es el de tramitar la reclamación en el idioma elegido por el ciudadano al presentarla, siempre bajo el estricto cumplimiento de la legislación vigente en nuestra comunidad autónoma en materia de normalización lingüística.

### ***Distribución de las quejas según la lengua utilizada***

<b>Lengua</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Castellano .....	1.181	95,94
Euskara .....	39	3,17
Bilingüe .....	11	0,89
<b>Total</b>	<b>1.231</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 14 en anexo)

### **- Forma de presentación de las quejas**

Finalmente, respecto a la forma de presentación de las quejas, se ha consolidado el cambio producido en los últimos años tras la ampliación a las tres capitales de la Comunidad Autónoma del País Vasco de las oficinas de atención directa. Como ya se señaló en los informes de años anteriores, la carta no es ya el medio más habitual para realizar la reclamación, como lo era hasta el año 1996. Así, en el 2000 solamente el 30,71% de personas reclamantes la han utilizado para formular su queja. Han sido muchos más los ciudadanos que han acudido en persona a alguna de las tres oficinas de atención directa para presentar su queja: un 58,08% de los reclamantes prefirieron materializar su queja en las oficinas de la institución. Las quejas recibidas por fax fueron el 5,12%, y han llegado al 6,09%, un total de 75, las reclamaciones recibidas por Internet en el primer año en el que se ha podido acceder en la red a la página web de la institución del Ararteko. En la página, además de ofrecerse amplia información sobre la institución, actuaciones, informes y forma de acceso, se pone a disposición de las personas que lo deseen un formato de presentación de queja, el cual, una vez cumplimentados los datos que se piden, se puede enviar directamente desde ese sitio de Internet.

### ***Distribución de las quejas según su forma de presentación***

<b>Forma recepción</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Personalmente en las oficinas .....	715	58,08
Por correo .....	378	30,71
Internet .....	75	6,09
Fax.....	63	5,12
<b>Total</b>	<b>1.231</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 15 en anexo)

## 7. ACTIVIDAD DE LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA (VISITAS Y CONSULTAS TELEFÓNICAS)

Tras abrir en julio y septiembre de 1996, respectivamente, las oficinas de atención directa en Donostia/San Sebastián y Bilbao, que se sumaban a la ya existente en Vitoria/Gasteiz, en los años 1997, 1998, 1999 y 2000 la institución ha contado ya de forma normalizada con oficinas de atención en las capitales de los tres territorios históricos. La apertura de las nuevas oficinas respondía al criterio de acercar la institución del Ararteko a la ciudadanía, para que las personas que tuvieran problemas con alguna administración pública vasca o servicio público dependiente de ellas pudieran acceder con facilidad a un servicio que tiene como función atenderlas.

La experiencia adquirida en el funcionamiento de estas oficinas de atención directa ha mostrado que, además de las visitas que en ellas se reciben, se realizan también un gran número de consultas telefónicas que son atendidas por el personal de la institución. Por ello, hemos considerado conveniente contabilizar, junto a las visitas, las mencionadas consultas telefónicas, pues estamos convencidos de que suponen una interesante tarea de información a las personas sobre los derechos que les asisten en sus relaciones con las diferentes administraciones.

En el 2000 se han atendido un total de 3.002 consultas.

### **Número de consultas en las oficinas de atención directa**

<b>Población</b>	<b>Nº de consultas</b>	<b>%</b>
Bilbao .....	1.269	42,27
Donostia/San Sebastián .....	982	32,71
Vitoria/Gasteiz .....	751	25,02
<b>Total</b>	<b>3.002</b>	<b>100</b>

En el 2000 se han recibido un total de 2.157 visitas. El 46,96% de las visitas acudieron a la oficina de Bilbao, el 26,57% a la de San Sebastián y el 26,47% a la de Vitoria.

### **Número de visitas a las oficinas de atención directa**

<b>Población</b>	<b>Nº de Visitas</b>	<b>%</b>
Bilbao .....	1.013	46,96
Donostia/San Sebastián .....	573	26,57
Vitoria/Gasteiz .....	571	26,47
<b>Total</b>	<b>2.157</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 16 en anexo)

### - Características de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

En el 2000 han acudido más hombres que mujeres a las oficinas de atención directa del Ararteko de las capitales vascas. Este mayor número de visitas masculinas es más destacado en Bilbao, aunque también han acudido más hombres que mujeres en Vitoria. En San Sebastián, en cambio, ha sido mayor la presencia de mujeres. En conjunto, el porcentaje de hombres alcanza el 49,47%, frente al 38,99% de mujeres. Las visitas realizadas por parejas y por colectivos alcanzan el 6,16% y el 5,38% respectivamente.

#### **Características de las visitas a las oficinas de atención directa**

	Bilbao	Donostia San Sebastián	Vitoria Gasteiz	Total	%
Mujeres	356	258	227	841	38,99
Hombres	530	254	283	1.067	49,47
Parejas	63	38	32	133	6,16
Colectivos	64	23	29	116	5,38
	1.013	573	571	2.157	100

(Ver diagrama 17 en anexo)

### - Edad de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

Si analizamos por grupos de edad a las personas que visitan las oficinas de atención directa del Ararteko, se observa que la mitad de las visitas las realizan personas de edades comprendidas entre los 36 y los 55 años.

Los porcentajes de visitas de las personas comprendidas en los diferentes grupos de edad no han sufrido grandes variaciones con respecto a los del año anterior. Llamen la atención el bajo porcentaje de visitas de las personas menores de 25 años y el elevado número de visitas de personas mayores de 65 años.

#### **Distribución por grupos de edad de las visitas a las oficinas de atención directa**

Edad	Bilbao	Donostia San Sebastián	Vitoria Gasteiz	Total	%
hasta 25	31	29	25	85	3,94
26-35	137	82	136	355	16,46
36-45	301	129	134	564	26,15
46-55	226	130	160	516	23,92
56-65	163	79	44	286	13,26
66 o más	155	124	72	351	16,27
Total	1.013	573	571	2.157	100

(Ver diagrama 18 en anexo)

### - Visitas a las oficinas de atención directa materializadas en quejas

De todas las visitas recibidas se materializaron en quejas 663, lo que supone un 30,77% del total.

<b>Visitas materializadas en quejas</b>		
	<b>Número</b>	<b>%</b>
Bilbao .....	327	49,32
Donostia/San Sebastián .....	177	26,70
Vitoria/Gasteiz .....	159	23,98
<b>Total</b>	<b>663</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 19 en anexo)

En lo que concierne 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 a seguir en su asunto concreto.

Haciendo un repaso de los temas planteados por las personas que realizan una consulta, bien en persona o bien por teléfono, en las oficinas de atención se observa que hay algunas cuestiones que son planteadas con relativa frecuencia. Las recogemos a continuación:

- Problema de los ruidos de bares, talleres...
- Molestias por locales de prostitución.
- Deficiencias en viviendas de protección oficial.
- Dificultades para acceder a viviendas sociales. Solicitudes rechazadas.
- Fallos de construcción en viviendas de protección.
- Problemas de minusválidos para acceder a una vivienda en Etxebide.
- Problemas con el valor catastral de los inmuebles.
- Problemas relacionados con los arrendamientos urbanos planteados por los inquilinos.
- Problemática de familiares de enfermos mentales.
- Retraso en Barakaldo para la concesión de ayuda domiciliaria (listas de espera de un año).
- Menores tutelados por Diputación.
- Temas de infancia (retirada de custodia, visitas...).
- No aplicación de descuentos a familias numerosas.
- 8 años esperando para una adopción.
- Falta de plazas en residencias públicas de tercera edad.

- Ayudas a minusválidos psíquicos.
- Impuesto de circulación de vehículos para personas discapacitadas.
- Escasez de aparcamiento para personas con minusvalías físicas.
- Prestaciones sociales: AES, IMI,...
- Disconformidad con valoraciones de minusvalías.
- Sanidad: listas de espera en diferentes servicios, cobertura de la asistencia sanitaria, prestaciones ortoprotésicas (especialmente sillas de ruedas), acceso a las historias clínicas, responsabilidad patrimonial.
- Consultas sobre el IRPF.
- Tasas de saneamiento sin beneficiarse de este servicio.
- Imposibilidad de que las familias monoparentales puedan acceder a un carné familiar de instalaciones deportivas.
- Embargos de cuentas por deudas de ayuntamientos, incluso a personas que sólo cobran pensiones.
- Tráfico: multas, seguro obligatorio...
- Circulación de bicicletas y patinetes en aceras y zonas peatonales de Vitoria/Gasteiz.
- Aplicación de la regulación sobre el juego a las cibertecas.
- Protección de datos: denuncia de cesión de datos por parte de administraciones públicas a otras entidades.
- Deudas con la Seguridad Social.
- INEM: penalización por no sellar la tarjeta del paro en el día indicado.
- Tasas de cementerios.
- Profesores desplazados de su destino definitivo.
- Homologación de títulos de estudios.
- Solicitud de auxiliares de apoyo en educación especial.
- Problemas con la clínica dental de la UPV.
- Función Pública: convocatorias, listas, sustituciones.
- Permiso de maternidad en caso de adopción.
- Personas que están disconformes con las sentencias judiciales, o se quejan de la lentitud de la justicia.
- Falta de respuesta del colegio de abogados.
- Críticas al funcionamiento de las juntas administrativas en Álava.
- Trato incorrecto de la Ertzaintza.
- Extranjeros con problemas diversos.
- Desacuerdo con la respuesta enviada por el Defensor del Pueblo.
- Accidentes por obras o deficiencias en las aceras, escaleras...

#### A) OFICINA DE ATENCIÓN DIRECTA DE VITORIA/GASTEIZ

Las consultas atendidas a lo largo del año han sido 751, de las que 180 eran telefónicas.

Durante este año se han recibido 571 visitas, lo que representa una media mensual de 47,58. Casi el 90% han sido visitas individuales y el resto las han realizado parejas o colectivos.

En la oficina se han recogido 159 quejas. Atendiendo a las razones que las han motivado, se observa una mayor incidencia de reclamaciones relacionadas con la Función Pública, seguidas de las de Sanidad, Urbanismo y Vivienda, Hacienda y Educación.

### **Características de las visitas a la oficina de Vitoria/Gasteiz**

	Número	%
Hombres .....	283	49,6
Mujeres .....	227	39,7
Parejas .....	32	5,6
Colectivos .....	29	5,1
Total	571	100

### **- Edad de las personas que acuden a la oficina de Vitoria/Gasteiz**

En lo que se refiere a la edad, el grupo que en menos ocasiones ha acudido personalmente a la institución ha sido el de los más jóvenes (menores de 25 años) y el de personas comprendidas entre los 56 y los 65 años, quienes conjuntamente han representado el 12% del total. Las tres cuartas partes de las visitas corresponden a personas con edades entre 26 y 55 años.

### **Distribución por grupos de edad de las visitas a la oficina de Vitoria/Gasteiz**

Edad	Número	%
hasta 25 .....	25	4,4
26-35 .....	136	23,9
36-45 .....	134	23,5
46-55 .....	159	27,9
56-65 .....	44	7,7
66 o más .....	72	12,6
Total	571	100

### **- Procedencia geográfica de las visitas**

En lo que respecta a la procedencia geográfica de las visitas, el 85,99% provienen de Vitoria, y el 9,63% de otros municipios de Álava.

**Distribución por su procedencia geográfica de las visitas a la oficina de Vitoria/Gasteiz**

	<b>Número</b>	<b>%</b>
Álava-capital .....	491	85,99
Álava-otros municipios .....	55	9,63
Gipuzkoa .....	12	2,10
Bizkaia .....	8	1,40
Otros .....	5	0,88
<b>Total</b>	<b>571</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 20 en anexo)

**B) OFICINA DE ATENCIÓN DIRECTA DE DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN**

Se han atendido 982 consultas. De ellas, 409 se realizaron por teléfono.

En cuanto a las visitas, esta oficina ha recibido a lo largo del 2000 un total de 573, que se reparten casi por igual entre hombres y mujeres. La media mensual de visitas ha sido de 52. De todas ellas se materializaron en queja formal 177, que se dirigieron fundamentalmente contra actuaciones de las administraciones en materia de Urbanismo y Vivienda, y en menor medida por asuntos relacionados con Hacienda y Bienestar Social.

**Características de las visitas a la oficina de Donostia/San Sebastián**

	<b>Número</b>	<b>%</b>
Hombres .....	254	44,33
Mujeres .....	258	45,03
Parejas .....	38	6,63
Colectivos .....	23	4,01
<b>Total</b>	<b>573</b>	<b>100</b>

**- Edad de las personas que acuden a la oficina de Donostia/San Sebastián**

En lo que se refiere a la edad, hay tres tramos de edad, los comprendidos entre los 36 y 45 años, 46 y 55 años, y más de 65 años, que acaparan las dos terceras partes de las visitas. Cada uno de los tramos de edad mencionados aporta entre 120 y 130 visitantes a la oficina de atención directa. Por el contrario, las visitas de personas menores de 25 años no llegan a 30.

**Distribución por grupos de edad de las visitas a la oficina de Donostia/San Sebastián**

<b>Edad</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Hasta 25 .....	29	5,06
26-35 .....	82	14,31
36-45 .....	129	22,51
46-55 .....	130	22,69
56-65 .....	79	13,79
66 o más .....	124	21,64
<b>Total</b>	<b>573</b>	<b>100</b>

**- Procedencia geográfica de las visitas**

De las personas que han acudido a la oficina de atención directa de Donostia/San Sebastián, el 99% son de Gipuzkoa. De ellas, casi las dos terceras partes residen en la capital.

**Distribución por su procedencia geográfica de las visitas a la oficina de Donostia/ San Sebastián**

	<b>Número</b>	<b>%</b>
Gipuzkoa-capital .....	364	63,53
Gipuzkoa-otros municipios .....	204	35,60
Bizkaia .....	4	0,70
Otros .....	1	0,17
<b>Total</b>	<b>573</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 20 en anexo)

**C) OFICINA DE ATENCIÓN DIRECTA DE BILBAO**

Han sido 1.269 las consultas atendidas, de las que 256 se realizaron por vía telefónica.

En esta oficina se han recibido 1.013 visitas a lo largo del año 2000. Esto supone una media de 92 visitas al mes. De todas las visitas se materializaron en queja formal 327, que se dirigieron mayoritariamente contra actuaciones en materia de Urbanismo y Vivienda, Bienestar Social, Obras Públicas y Servicios, Educación, Medio Ambiente y Hacienda.



### **Características de las visitas a la oficina de Bilbao**

	<b>Número</b>	<b>%</b>
Hombres .....	530	52,32
Mujeres .....	356	35,14
Colectivos .....	63	6,22
Parejas .....	64	6,32
<b>Total</b>	<b>1.013</b>	<b>100</b>

#### **- Edad de las personas que acuden a la oficina de Bilbao**

Respecto a la edad de las personas que han realizado la visita a la oficina, destaca sobre los demás tramos de edad el número de visitas de las personas comprendidas entre los 36 y 45 años, pues alcanzan casi el 30%.

### **Distribución por grupos de edad de las visitas a la oficina de Bilbao**

<b>Edad</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
hasta 25 .....	31	3,06
26-35 .....	137	13,53
36-45 .....	301	29,71
46-55 .....	226	22,31
56-65 .....	163	16,09
66 o más .....	155	15,30
<b>Total</b>	<b>1.013</b>	<b>100</b>

#### **- Procedencia geográfica de las visitas**

Del total de visitas a la oficina el 60,2% provienen de Bilbao y el 38,5% de otras localidades de Bizkaia.

### **Distribución por su procedencia de las visitas a la oficina de Bilbao**

	<b>Número</b>	<b>%</b>
Bizkaia-capital .....	609	60,12
Bizkaia-otros municipios .....	390	38,50
Álava .....	6	0,59
Gipuzkoa .....	1	0,10
Otros .....	7	0,69
<b>Total</b>	<b>1.013</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 20 en anexo)

## 8. ACTUACIONES DE OFICIO

Además de atender las quejas de los ciudadanos, esta institución ha emprendido por su propia iniciativa la investigación de diversos asuntos: unos, en los que se consideraba que podía haber actuaciones irregulares de las administraciones públicas vascas; otros, en los que se suscitaba la oportunidad de colaboración o prestación de nuevos servicios. Son las denominadas actuaciones de oficio, competencia que la Ley 3/85 de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, en su artículo 17.1, concede al o a la Ararteko, y que le permite intervenir sin esperar las reclamaciones de los ciudadanos afectados por actos irregulares o negligencias de la Administración.

En el 2000 se ha iniciado la tramitación de 46 quejas de oficio. Destacan por su número las relacionadas con las áreas de Bienestar Social y Función Pública.

### ***Distribución por áreas de las actuaciones de oficio***

	<b>Expedientes realizados de oficio</b>	<b>%</b>
Bienestar Social .....	13	28,26
Función pública .....	10	21,74
Hacienda .....	6	13,05
Interior .....	5	10,87
Educación .....	4	8,70
Obras Públicas y Servicios .....	3	6,52
Medio Ambiente .....	2	4,35
Gestiones diversas .....	1	2,17
Urbanismo y Vivienda .....	1	2,17
Justicia .....	1	2,17
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 21 en anexo)

Si nos referimos a las administraciones públicas sobre las que inciden las investigaciones de oficio, las administraciones locales son las que han motivado una cifra mayor de actuaciones, exactamente el 41,30%. Un 30,43% han incidido sobre la Administración del Gobierno Vasco y un 28,26% sobre las administraciones forales.

### ***Distribución por administraciones afectadas de las actuaciones de oficio***

	<b>Número</b>	<b>%</b>
Administración local .....	19	41,30
Gobierno Vasco .....	14	30,43
Administración foral .....	13	28,27
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 22 en anexo)

## 9. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO (RESULTADOS DE LA ENCUESTA A USUARIOS)

En el año 1996 el Ararteko inició, con base en el principio de participación, una vía de acercamiento a la ciudadanía, con el objetivo de conocer la opinión y la valoración que hacen de su intervención quienes han confiado en la institución y han presentado una reclamación. Quería así conocer cuáles son los puntos débiles en el funcionamiento de la institución desde el punto de vista del ciudadano y tratar de mejorarlos.

Para ello, desde el 1 de enero de 1996, cuando se finaliza la tramitación de una queja se envía al reclamante un cuestionario solicitándole que, de forma voluntaria y anónima, responda a una serie de preguntas que permitan conocer mejor el perfil de las personas que acuden a esta institución, y conocer cuál es la valoración que hacen del servicio que se les ha prestado. La respuesta obtenida en ese primer año de experiencia no pudo ser mejor, tanto en lo referido al número de cuestionarios que obtuvieron respuesta como en lo que se refiere a la valoración que los reclamantes realizaban del servicio prestado por esta institución.

Transcurridos otros cuatro años, la atención que han prestado los reclamantes a los cuestionarios enviados reafirma el resultado positivo de la experiencia iniciada. El valor cuantitativo de la respuesta en el 2000 ha sido importante y estadísticamente válido. El 46% de los cuestionarios, un total de 219, han sido devueltos una vez respondidas las preguntas, lo que nos permite extraer una serie de conclusiones fiables en la línea de lo que se pretendía.

Este año, el contenido de las respuestas sigue siendo muy positivo y el porcentaje de respuestas favorables es muy alto: el 77,66% de las encuestas recibidas valora globalmente de forma muy positiva o bastante positiva la intervención. Estos datos corroboran la validez del servicio que ofrece la institución del Ararteko y estimulan a quienes trabajan en ella a perseverar en un trabajo que los usuarios aprecian, en el empeño de seguir mejorando día a día.

Resumiendo los resultados de la encuesta, los ciudadanos que han presentado una queja vuelven a poner buena nota a los servicios que han utilizado, ya que consideran, una vez finalizada la tramitación de la reclamación, que «*la información recibida desde el Ararteko ha sido buena o muy buena*» (83,75%), que «*el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso ha sido corto o muy corto*» (57,87%), y muestran que «*están muy o bastante de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja*» (58,88%). A la pregunta de cómo valorarían globalmente la intervención (es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...) los reclamantes responden que su valoración es muy positiva, y dicen que «*recomendarían en todos los casos* (61,42%) *o en algunos casos* (23,86%) *a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko*». Incluso aquellas personas que responden en la encuesta que «*el problema que dio origen a su queja no se ha resuelto o se ha resuelto bastante mal*», grupo que supone el 54,80% de quienes han respondido al cuestionario, «*recomendarían en todos los casos o en algunos casos acudir al Ararteko*» (74,07%) y «*valoran de forma muy o bastante positiva la intervención del Ararteko*» (61,12%).

Al margen de las cifras de la encuesta que se transcriben a continuación, de por sí muy expresivas y que no necesitan gran explicación, pueden mencionarse, aunque algunas tengan un carácter meramente anecdótico, las opiniones y sugerencias de mejora que algunos ciudadanos hacían llegar rellenando uno de los apartados del cuestionario. Entre las críticas, 4 personas señalan que la institución del Ararteko no sirve al ciudadano sino a la propia Administración; dos personas creen que no sirve para nada y que es un gasto inútil; un ciudadano piensa que debe ser más combativa con la Administración; otras 3 personas opinan que confía demasiado en la información que le ofrece la Administración; una persona demanda más comunicación con el reclamante, sobre todo cuando la tramitación de la queja se alarga. Entre las sugerencias, 5 personas señalan que el Ararteko necesita más competencias para hacer vinculantes sus recomendaciones; 4 personas creen que debe tener capacidad para ejercer más presión sobre la Administración, 3 personas indican en su respuesta que debería haber más información sobre la existencia de la institución; otra opina que el Ararteko necesita sus propios medios de investigación para obtener mejores resultados.

- **Resultados de la encuesta** (ver diagramas 23 a 28 en anexo)

**1. ¿Cómo valoraría usted la información recibida?**

1. Muy buena .....	42,13
2. Buena .....	41,62
3. Mala .....	7,11
4. Muy mala .....	7,11
5. No contesta .....	2,03

**2. ¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?**

1. Muy largo .....	13,20
2. Largo .....	23,86
3. Corto .....	46,19
4. Muy corto .....	11,68
5. No contesta .....	5,08

**3. ¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?**

1. Muy de acuerdo .....	29,95
2. Bastante de acuerdo .....	28,93
3. Bastante en desacuerdo .....	13,20
4. Muy en desacuerdo .....	21,32
5. No contesta .....	6,60

**4. Considera usted que el problema que dio origen a su queja:**

1. Se ha resuelto muy bien .....	17,26
2. Se ha resuelto bastante bien .....	21,32

- 3. No se ha resuelto ..... 50,76
- 4. Se ha resuelto bastante mal ..... 4,06
- 5. No contesta ..... 6,60

**5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko?  
(Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)**

- 1. Muy positiva ..... 46,70
- 2. Bastante positiva ..... 30,96
- 3. Bastante negativa ..... 9,14
- 4. Muy negativa ..... 10,66
- 5. No contesta ..... 2,54

**6. Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?**

- 1. Sí, en todos los casos ..... 61,42
- 2. Sí, en algunos casos ..... 23,86
- 3. No, en ningún caso ..... 11,68
- 4. No contesta ..... 3,05

Podía existir el riesgo de que el comportamiento de los encuestados fuera diferente dependiendo del hecho de que el problema que dio origen a su queja se hubiera resuelto o no. No ha sido así, como lo corroboran los datos referidos a los cuestionarios en los que los reclamantes afirman que su problema no se ha resuelto.

**- 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 29 y 30 en anexo)**

**5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko?  
(Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)**

- 1. Muy positiva ..... 25,93
- 2. Bastante positiva ..... 35,19
- 3. Bastante negativa ..... 16,67
- 4. Muy negativa ..... 19,44
- 5. No contesta ..... 2,78

**6. Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?**

- 1. Sí, en todos los casos ..... 45,37
- 2. Sí, en algunos casos ..... 28,70
- 3. No, en ningún caso ..... 21,30
- 4. No contesta ..... 4,63

## CAPÍTULO IV

# **RESISTENCIA DE DETERMINADOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS AL DEBER DE INFORMAR EN EL PLAZO CONCEDIDO**

## 1. INTRODUCCIÓN Y OBSERVACIONES

El ejercicio de las responsabilidades que el ordenamiento jurídico ha asignado al Ararteko requiere la colaboración de las administraciones públicas cuyas actuaciones son sometidas a su ámbito de actuación. Para articular esta colaboración administrativa, es imprescindible poner a disposición del Ararteko toda la información solicitada sobre los asuntos que han dado origen a expedientes de queja, ya que esta institución debe disponer de los elementos de juicio necesarios para concluir lo que sea procedente. La obligación de la Administración no se circunscribe únicamente a la remisión de la información solicitada, sino que es preciso que la envíe dentro de los plazos establecidos, para que sean eficaces las labores de investigación y control, que constituyen el elemento nuclear de la actividad del Ararteko.

Respondiendo a esas necesidades, el legislador vasco, al aprobar la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, ha determinado que esa colaboración se constituye en un deber de ineludible ejercicio, y que debe plasmarse en un plazo concreto. Así el artículo 23 de la norma citada refiere que “*Los órganos de las entidades a que se refiere el artículo 9.1 tienen el deber de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes y aclaraciones les sean solicitados*”. Mediante este precepto se impone ese deber de colaboración a los organismos e instituciones cuyas actuaciones son susceptibles de control, puesto que sin su concurso, tal y como se ha afirmado, resultará difícil concluir lo que convenga en relación con las quejas presentadas o las incoadas de oficio. Por otro lado, respecto al tiempo en el que ha de cumplirse el deber de colaboración, el artículo 26 de la misma norma determina que “*En los casos de petición de informaciones, remisión de expedientes o cualesquiera otros datos, el Ararteko establecerá un plazo para evacuar lo solicitado*”.

La importancia de ese deber de colaboración para que una institución garantista como el Ararteko pueda ejercer sus funciones ha implicado que la exigencia de responsabilidades por el incumplimiento de la Administración de su deber de colaboración no se limite al ámbito parlamentario o, en su caso, al ciudadano. Así, esta 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, y puede 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*”. Por tanto, en el diseño del tipo se tienen en cuenta las dos

variables referidas, las cuales 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.

A criterio del Ararteko, el ámbito de este deber de colaboración -si bien con unas características y con un enfoque distinto al que se otorga a las peticiones de información- abarca la necesaria respuesta que las administraciones públicas han de otorgar a las recomendaciones y recordatorios de legalidad que se les dirijan.

El presente capítulo refleja cómo han actuado las administraciones e instituciones ante el deber de colaboración que el ordenamiento jurídico les impone sobre las solicitudes de información que se les cursan y, asimismo, ante la falta de respuesta que hayan observado frente a las recomendaciones y recordatorios del cumplimiento de la legalidad. En los datos que se reseñan a continuación se muestran, por tanto, las gestiones que el Ararteko ha desarrollado, recordando y requiriendo a los organismos e instituciones implicadas el efectivo cumplimiento de su deber de colaboración para con esta institución garantista en los supuestos de ausencia o retraso en la respuesta, tanto a la solicitud de información que les ha sido transmitida como a los silencios que se hayan constatado en relación con el cumplimiento de las recomendaciones y los recordatorios de legalidad.

Como hemos señalado en precedentes informes, cabe destacar que en el ejercicio de esta actividad la institución del Ararteko no actúa de manera automática. El conocimiento de los organismos e instituciones públicas determina que la responsabilidad y la prudencia se conviertan en principios inspiradores de esta actividad recordatoria, ya que existe la conciencia de que, a la hora de acometer esta tarea, han de tenerse en cuenta diversas variables que inciden en el quehacer administrativo, ajenas al estricto flujo burocrático. Sobre este particular entendemos conveniente reiterar la necesidad de ponderar determinadas circunstancias que pueden influir en la forma en la que son tratados los asuntos sometidos a investigación, determinando una mayor o menor celeridad en las respuestas. En este sentido, podemos apuntar las siguientes: naturaleza material del problema sobre el que se solicita información, complejidad del entramado burocrático y administrativo del órgano al que la petición se formula, la eventual acumulación de los procedimientos que tienen 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.

Asimismo, en algunos de los expedientes de queja, la demora en atender a las solicitudes de información se prolonga más allá de un ejercicio. Por esta razón, hemos creído oportuno incluir en este informe una relación detallada de los requerimientos efectuados en expedientes de queja en trámite a lo largo del 2000, aunque éstos hayan iniciado su trámite antes de este año. La finalidad de esta práctica es ofrecer una visión más global sobre los índices colaboración de las entidades cuyas actuaciones son sometidas a la consideración del Ararteko. La lectura de los datos que a continuación se reflejan permite obtener una conclusión valorativa, de naturaleza objetiva, sobre el nivel de cumplimiento del deber de colaboración, en los ámbitos que han sido previamente reflejados.

En ocasiones, el incumplimiento del deber de colaboración adquiere caracteres dignos de reseña. Nos referimos a los asuntos en los que el Ararteko se ha visto en la



necesidad, tras la falta de atención a varios requerimientos, de recordar a los titulares de las administraciones afectadas el hecho de poder estar incurriendo en el delito tipificado en el artículo 502.2 del Código Penal y la posibilidad de residenciar el asunto en el orden jurisdiccional penal. A lo largo del ejercicio 2000 se ha efectuado ese recordatorio a las siguientes autoridades: Alcalde de Bilbao (Expte. 147/1997), Alcalde de Errenteria (Expte. 318/2000) y Alcalde de Abanto (Expte. 463/2000). En los dos primeros casos, se nos facilitó la información requerida. Sin embargo, el requerimiento efectuado en el tercero, a pesar del recordatorio, no ha obtenido respuesta.

Tras los precedentes comentarios, queremos realizar 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 recogen todos los 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, uno o varios requerimientos. Se incluyen en ella las peticiones de información y requerimientos efectuados sobre el 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 2000.

(2) número de expedientes con petición de información en el año 2000 y en cuya tramitación se ha efectuado algún requerimiento.

(3) porcentaje de expedientes con requerimiento sobre el total de expedientes en los que se ha efectuado alguna petición de información en el 2000.

(4) número de expedientes con requerimientos en el 2000, pero que corresponden a peticiones de información efectuadas en años anteriores.

(5) desglose del número de requerimientos en el 2000 por cada expediente.

(6) total de requerimientos efectuados en el 2000.

\* En la relación que se inserta en segundo lugar se reflejan detalladamente, uno a uno, todos los expedientes en cuya tramitación ha resultado obligado dirigir requerimientos a los órganos instituciones cuyos actos han sido sometidos a nuestro control, tanto en lo que se refiere a las informaciones habituales como respecto al cumplimiento de las recomendaciones.

\* Los expedientes a cuya referencia 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 2000, al continuarse su tramitación.

El dato que se refleja en la última columna, en cuanto a si la información sigue pendiente o ha sido recibida ha sido incorporado teniendo en cuenta como fecha límite el día 31 de diciembre de 2000.

Por último conviene hacer notar que los expedientes que figuran referenciados en más de una ocasión son aquellos que han precisado de más de una información. Se reflejan así para hacer constar los requerimientos que han sido precisos para cada una de las peticiones planteadas.

## 2. RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN Y A LOS REQUERIMIENTOS DEL ARARTEKO DURANTE EL 2000

### A) Gobierno Vasco

Departamento	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)				(6)
	Expedientes petición 2000	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose del número de requerimientos				Total Req. 2000
					1	2	3	+4	
Agricultura y Pesca .....	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Cultura .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
EITB .....	-	-	-	1	-	1	-	-	2
Educación, Universidades e Investigación.....	55	14	25,45	2	15	1	-	-	17
UPV/EHU.....	18	13	72,22	-	7	4	-	2	23
Hacienda y Administración Pública .....	8	3	37,50	1	2	1	1	-	7
Industria, Comercio y Turismo.....	5	2	40	-	1	1	-	-	3
Interior .....	35	5	14,29	1	6	-	-	-	6
Justicia, Trabajo y Seguridad Social.....	6	-	-	1	-	1	-	-	2
Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente .	20	9	45	1	7	3	-	-	13
VISESA.....	5	-	-	-	-	-	-	-	-
Presidencia .....	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Sanidad .....	13	-	-	-	-	-	-	-	-
SVS/Osakidetza.....	46	9	19,57	3	10	2	-	-	14
Transportes y Obras Públicas.....	9	3	33,33	-	2	1	-	-	4
Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos.....	7	-	-	-	-	-	-	-	-

### B) Diputaciones forales

Diputación Foral de Álava	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Expedientes petición 2000	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	1	Total Req. 2000
Administración Foral y Local y Desarrollo Industrial.....	1	-	-	-	-	-
Agricultura y Medio Ambiente.....	2	-	-	-	-	-
Bienestar Social .....	4	-	-	-	-	-
Cultura.....	1	-	-	-	-	-
Hacienda, Finanzas y Presupuestos.....	2	-	-	-	-	-
Juventud y Deporte .....	1	-	-	-	-	-
Obras Públicas y Urbanismo.....	2	-	-	-	-	-
Presidencia .....	5	1	20	-	1	1

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			(6)
	Expedientes petición 2000	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose nº requerimientos			Total Req. 2000
					1	2	3	
<b>Diputación Foral de Bizkaia</b>								
Acción Social.....	10	1	10	1	2	-	-	2
Agricultura.....	2	-	-	1	1	-	-	1
Hacienda y Finanzas.....	24	-	-	3	2	1	-	4
Medio Ambiente y Acción Territorial.....	-	-	-	1	1	-	-	1
Obras Públicas y Transportes.....	5	3	60	2	3	1	1	8
Presidencia.....	1	-	-	-	-	-	-	-

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Expedientes petición 2000	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	1	Total Req. 2000
<b>Diputación Foral de Gipuzkoa</b>						
Agricultura y Medio Ambiente.....	3	2	66,67	-	2	2
Economía y Turismo.....	1	1	100	-	1	1
Hacienda y Finanzas.....	5	1	20	2	3	3
Presidencia.....	1	1	100	-	1	1
Servicios Sociales.....	4	-	-	1	1	1
Transportes y Carreteras.....	9	4	44,44	-	4	4

## C) Ayuntamientos

## - Territorio Histórico de Álava

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)				(6)
	Expedientes petición 2000	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose nº requerimientos				Total Req. 2000
					1	2	3	4	
<b>Ayuntamientos de Álava</b>									
Amurrio.....	-	-	-	1	1	-	-	-	1
Arzua-Ubarrundia .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Artziniega .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Asparrena.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Ayala/Aiara .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Barrundia.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Kripan.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Laguardia.....	3	2	66,67	2	3	-	-	1	7
Lanciego / Lantziego.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Lapuebla de Labarca.....	2	1	50	-	1	-	-	-	-
Legutiano .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Leza.....	-	-	-	1	1	-	-	-	1
Llodio.....	3	1	33,33	1	2	-	-	-	2
Salvatierra / Agurain .....	1	-	-	1	1	-	-	-	1
Vitoria / Gasteiz.....	43	5	11,63	4	8	1	-	-	10

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			(6)
	Expedientes petición 2000	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose nº requerimientos			Total Req. 2000
					1	2	3	
<b>Juntas Administrativas de Álava</b>								
Asteguieta .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Delica .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Escanzana .....	1	1	100	-	1	-	-	1
Labraza .....	1	1	100	-	1	-	-	1
Nanclares de la Oca.....	2	2	100	-	1	-	1	4
Salinillas de Buradón .....	-	-	-	1	-	1	-	2
Villodas .....	1	1	100	-	1	-	-	1

**- Territorio Histórico de Bizkaia**

Ayuntamientos de Bizkaia	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)				(6)
	Expedientes petición 2000	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose nº requerimientos				Total Req. 2000
					1	2	3	4	
Abanto y Ciérvana/Abanto Zierbena .....	5	4	80	-	1	1	1	1	10
Alonsotegi.....	2	2	100	1	2	-	-	1	6
Arrankudiaga.....	1	1	100	-	-	-	1	-	3
Arrigorriaga.....	-	-	-	1	-	-	1	-	3
Balmaseda .....	2	1	50	-	1	-	-	-	1
Barakaldo.....	16	3	18,75	1	3	1	-	-	5
Basauri .....	4	1	25	-	1	-	-	-	1
Bermeo .....	2	1	50	2	2	-	1	-	5
Berriz .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Bilbao .....	59	11	18,64	8	15	3	1	-	24
Busturia .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Carranza.....	3	2	66,67	1	2	1	-	-	4
Derio .....	1	1	100	-	-	-	1	-	3
Durango .....	3	1	33,33	-	1	-	-	-	1
Ea .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Erandio.....	8	7	87,50	-	-	7	-	-	14
Ermua.....	4	1	25	-	1	-	-	-	1
Etxebarria .....	3	2	66,67	-	2	-	-	-	2
Galdakao .....	3	1	33,33	3	2	1	1	-	7
Gernika-Lumo .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Getxo .....	14	8	57,14	2	8	-	2	-	14
Górliz .....	-	-	-	1	1	-	-	-	1
Leioa .....	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Lekeitio.....	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Lemoa.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Lemoniz.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Lezama .....	1	1	100	-	1	-	-	-	1
Loiu.....	2	1	50	-	1	-	-	-	1
Mendexa.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Mungia .....	4	1	25	-	1	-	-	-	1
Murueta .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Ondarroa.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Ortuella.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Plentzia.....	3	2	66,67	2	2	1	-	1	8
Portugalete.....	6	3	50	3	2	3	1	-	11
Santurtzi .....	7	3	42,86	5	5	2	1	-	12
Sestao .....	9	3	33,33	-	1	-	2	-	7
Sopelana.....	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Valle de Trápaga/Trapagaran.....	3	1	33,33	1	2	-	-	-	2
Zamudio .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Zeanuri .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Zeberio .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Zierbena .....	1	1	100	-	1	-	-	-	1

## - Territorio Histórico de Gipuzkoa

Ayuntamientos de Gipuzkoa	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)					(6)
	Expedientes petición 2000	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose nº requerimientos					Total Req. 2000
					1	2	3	4	+4	
Andoain.....	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arrasate / Mondragón .....	4	-	-	1	-	1	-	-	-	2
Astigarraga.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Azkoitia .....	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Beasain.....	2	1	50	2	1	2	-	-	-	5
Beizama.....	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Deba .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Donostia / San Sebastián .....	35	16	45,71	8	8	11	3	2	-	47
Eibar.....	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Elgoibar .....	2	1	50	1	-	2	-	-	-	4
Errenteria.....	7	5	71,43	-	3	1	-	1	-	9
Getaria .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hernani .....	4	2	50	-	2	-	-	-	-	2
Hondarribia.....	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Ibarra.....	2	2	100	-	2	-	-	-	-	2
Ikaztegieta.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Irun .....	6	1	16,67	-	1	-	-	-	-	1
Lasarte-Oria .....	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lazkao.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mendaro.....	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Mutriku.....	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oiartzun.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oñati .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ordizia.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Orio .....	3	3	100	-	1	-	2	-	-	7
Pasaia .....	5	1	20	2	2	1	-	-	-	4
Soraluze / Placencia de las Armas.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tolosa.....	2	1	50	-	1	-	-	-	-	1
Urnieta .....	2	1	50	-	1	-	-	-	-	1
Zaldibia.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Zarautz .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Zegama.....	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-
Zumaia .....	3	1	33,33	-	1	-	-	-	-	1

D) **Parlamento Vasco**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)				(6)
	Expedientes petición 2000	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose nº requerimientos				Total Req. 2000
					1	2	3	4	
Parlamento Vasco .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Tribunal Vasco de Cuentas.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-

E) **Otros organismos públicos**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			(6)
	Expedientes petición 2000	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose nº requerimientos			Total Req. 2000
					1	2	3	
Colegio de Abogados de Bizkaia.....	5	1	20	4	4	-	1	7
Consejo Vasco de la Abogacía.....	2	-	-	-	-	-	-	-
Otros colegios .....	2	-	-	-	-	-	-	-
Consortio de Aguas de Bilbao-Bizkaia .....	5	-	-	-	-	-	-	-
Mebisa – Metro de Bilbao .....	1	1	100	1	1	1	-	3
Organismos y administraciones del Estado .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Servicios del Txingudi S.A .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Ur Zerbitzuak .....	1	-	-	-	-	-	-	-

### 3. RELACIÓN DE REQUERIMIENTOS EFECTUADOS POR EL ARARTEKO DURANTE EL 2000 PARA CONSEGUIR INFORMACIÓN

#### A) Gobierno Vasco

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Cultura					
EITB	425/1999/21*	Acceso a los medios de comunicación de titularidad pública	2	04/10/2000	P
Educación	880/1999/20*	Cobro de cuotas en colegio concertado	1	18/01/2000	R
Universidades e Investigación	1225/1999/20*	Instalaciones escolares	1	21/01/2000	R
	1225/1999/20	Instalaciones escolares	1	15/03/2000	R
	109/2000/20	Resolución de convocatoria: Motivación	1	15/03/2000	R
	109/2000/20	Resolución de convocatoria: Motivación	1	20/12/2000	P
	279/2000/20	Matriculación: oferta de plazas	1	13/06/2000	R
	412/2000/25	Acceso al expediente y régimen disciplinario alumnos	1	24/05/2000	R
	418/2000/20	Ubicación de gimnasio para colegio de primaria	1	27/09/2000	R
	557/2000/20	Excedencia por cuidado de hijos	1	17/07/2000	R
	779/2000/18	Escolarización de personas sordas: personal especializado	1	09/11/2000	R
	811/2000/20	Evaluación del programa IRALE	1	15/11/2000	R
	817/2000/20	Trámite de subsanación de errores	1	16/10/2000	R
	825/2000/20	Determinación de días de vacaciones	1	16/10/2000	R
	861/2000/25	Transporte escolar: criterios establecimiento	1	18/01/2001	P
	908/2000/20	Falta de respuesta a recurso	1	08/11/2000	R
	972/2000/20	Concurso: Trámite de subsanación de errores	1	30/11/2000	R
	1036/2000/18	Apoyo para estudio Modelo B	1	10/01/2001	P
Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea	706/2000/18	Contra asistencia prestada en la clínica dental del Departamento de estomatología de la UPV/EHU	2	09/11/2000	R
	143/2000/20	Falta de respuesta	1	21/03/2000	R
	293/2000/20	Plan de estudios. Amortización de créditos	1	04/05/2000	R
	293/2000/20	Plan de estudios. Amortización de créditos	1	20/09/2000	R
	390/2000/20	Profesor asociado. Asignación de docencia	4	06/11/2000	R
	404/2000/25	Convalidación asignaturas y convocatorias pendientes	1	24/05/2000	R
	694/2000/25	Convalidación asignaturas y adaptación estudios	1	12/09/2000	R
	790/2000/17	Problemas de accesibilidad en la Escuela de Magisterio de la UPV/EHU	1	17/10/2000	R
	798/2000/20	Procedimiento sancionador. Notificación	1	20/09/2000	R
	810/2000/20	Curso Adaptación Pedagógica. Oferta sólo en un idioma	1	20/09/2000	R
	881/1998/20	Concierto UPV/EHU-Osakidetza	1	20/09/2000	P
	130/2000/20	Procedimiento sancionador. Medidas cautelares	2	17/05/2000	R
	969/2000/25	Convalidación estudios realizados en el extranjero	2	12/12/2000	P
	453/2000/20	Docencia. Exigencia de clases prácticas	4	14/12/2000	P
Hacienda y Administración Pública	1068/1999/22*	No reciben señal de EITB	2	22/03/2000	R
	98/2000/20	Condiciones de empleo. Diferencias por la relación de empleo	3	14/06/2000	R
	380/2000/18	Funcionaria con minusvalía solicita plaza cerca de su domicilio	1	25/09/2000	R
	911/2000/20	Promoción interna. Permanencia en puesto anterior	1	08/11/2000	R



Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Industria, Comercio y Turismo	154/2000/19	Inactividad de la Administración ante una denuncia por supuestas prácticas discriminatorias	2	19/04/2000	R
	607/2000/17	Ruidos y vibraciones generados por un transformador	1	22/09/2000	R
Interior	689/1999/18*	Acceso de empleado público a cursos de euskara	1	10/02/2000	R
	404/1998/19	Identificación y cacheo por parte de funcionarios de la Ertzaintza	1	19/07/2000	P
	1974/1998/21	Propuesta de control de las detenciones mediante grabaciones de vídeo	1	25/10/2000	R
	2120/1998/19	Actuación de funcionarios de la Ertzaintza	1	19/07/2000	P
	1206/1999/21	Actuación policial incorrecta	1	25/10/2000	P
	98/2000/20	Condiciones de empleo. Diferencias por la relación de empleo	2	12/12/2000	R
Justicia, Trabajo y Seguridad Social	647/1999/21*	Inexistencia de Unidad de madres en las cárceles vascas	2	25/10/2000	R
Ordenación del Territorio Vivienda y Medio Ambiente	1212/1999/23*	Viviendas de promoción pública	1	25/01/2000	R
	2117/1998/23	Viviendas de promoción pública	1	10/05/2000	R
	1199/1999/23	Garajes de promoción pública	1	11/02/2000	P
	207/2000/17	VPO	1	21/09/2000	R
	258/2000/17	Sobreprecio en VPO	2	20/07/2000	R
	655/2000/23	Viviendas de promoción pública	1	04/01/2001	P
	655/2000/23	Viviendas de promoción pública	1	29/08/2000	R
	707/2000/23	Viviendas de promoción pública	1	29/08/2000	R
	712/2000/23	Convenio urbanístico	2	09/10/2000	R
	826/2000/23	Autorización de vivienda en zona de servidumbre de protección	1	18/09/2000	R
	1076/2000/23	Viviendas de promoción pública	1	04/01/2001	P
Sanidad					
SVS/ Osakidetza	934/1999/18*	Personas discapacitadas. Acompañamiento de familiares	1	10/02/2000	R
	1137/1999/18*	Lista de espera	1	10/02/2000	R
	1177/1999/20*	Adscripción de puesto en ejecución de sentencia	1	26/01/2000	R
	514/1999/20	Contratación temporal. Elaboración de listas	1	21/06/2000	R
	1272/1999/18	Antecedentes de hepatitis: participación en programa de fertilidad	1	08/03/2000	R
	44/2000/20	Cobertura temporal. Valoración de méritos	1	23/02/2000	R
	140/2000/20	Promoción interna. Valoración de méritos	1	21/03/2000	R
	338/2000/18	Derecho de acceso a la historia clínica	1	02/06/2000	R
	420/2000/20	OPE y convocatoria previa de concurso	2	19/09/2000	R
	580/2000/20	Complemento retributivo. Principio de igualdad	1	16/10/2000	R
	632/2000/18	Servicio de atención al paciente: cumplimiento de su objetivo	2	14/11/2000	R
	808/2000/20	Procedimiento sancionador. Aplicación de sanción	1	26/09/2000	R
Transportes y Obras Públicas	478/1999/23	Responsabilidad patrimonial	1	11/01/2001	P
	726/2000/19	Adjudicación de pantanales para embarcaciones deportivas en el puerto de Elantxobe	1	23/10/2000	R
	146/2000/23	Responsabilidad patrimonial	2	10/05/2000	R

**B) Diputaciones forales****- Diputación Foral de Álava**

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Presidencia	353/2000/20	Oferta escolar: 0-3 años	1	14/06/2000	R

**- Diputación Foral de Bizkaia**

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Acción Social	1231/1999/18*	Denegación por incapacidad: empadronamiento	1	10/02/2000	R
	1031/2000/18	Ayuda asistencia parálisis cerebral	1	11/01/2001	P
Agricultura	1207/1999/20*	OPE y convocatoria previa de concurso	1	26/01/2000	R
Hacienda y Finanzas	638/1999/19*	Embargo practicado en vía de apremio	2	19/07/2000	R
	1076/1999/22*	Silencio administrativo	1	26/01/2000	R
	1192/1999/22*	Desacuerdo con revisión de valoración catastral de vivienda	1	26/01/2000	R
Medio Ambiente y Acción Territorial	510/1999/15*	Acceso a playas de discapacitados	1	15/11/2000	R
Obras Públicas y Transportes	33/1999/15*	Peligro en una carretera foral por no disponer de aceras	1	06/06/2000	R
	517/1999/22*	Problemas de accesibilidad en la línea Astrabudua-La Ola	3	29/05/2000	P
	11/2000/22	Desacuerdo con unificación de líneas de Bizkaibus	2	16/11/2000	P
	219/2000/15	Muro de contención	1	14/04/2000	R
	1119/2000/25	Obra pública que afecta a propiedad particular	1	18/01/2001	P

**- Diputación Foral de Gipuzkoa**

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Agricultura y Medio Ambiente	37/2000/23	Responsabilidad patrimonial	1	10/05/2000	R
	328/2000/23	Responsabilidad patrimonial	1	19/04/2000	R
Economía y Turismo	2/2000/20	Programas de empleo. Convocatoria de ayudas	1	11/04/2000	R
Hacienda y Finanzas	1007/1999/22*	Contra resolución del TEAF en materia de IRPF	1	26/01/2000	R
	1136/1999/22*	Silencio administrativo	1	26/01/2000	R
	1239/1999/22	Exención de Impuesto de Matriculación	1	22/03/2000	R
Presidencia	470/2000/15	Silencio administrativo	1	06/06/2000	R
Servicios Sociales	134/1999/01*	Suspensión del derecho a percibir Pensión no Contributiva	1	17/02/2000	R
	442/2000/23	Mantenimiento de carreteras	1	02/06/2000	R
Transportes y Carreteras	588/2000/22	Procedimiento ejecutivo	1	16/11/2000	P
	994/2000/18	Transporte de uso especial	1	27/11/2000	R
	1062/2000/23	Obras de acceso	1	04/01/2001	P

C) **Ayuntamientos****- Territorio Histórico de Álava**

<b>Ayuntamiento</b>	<b>Referencia (nº expdte.)</b>	<b>Descripción (tema objeto de la queja)</b>	<b>Nº de requerimientos en el año</b>	<b>Fecha último requerimiento</b>	<b>Información Pendiente (P) Recibida (R)</b>
Amurrio	1184/1999/18*	Subvenciones municipales	1	10/02/2000	R
Laguardia	472/1999/19*	Retirada de vehículo de la vía pública	1	19/04/2000	P
	993/1999/19*	Retirada de enseres de la vía pública	1	19/04/2000	R
	333/1997/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	4	21/09/2000	R
	865/2000/17	Actividades clasificadas en suelo industrial	1	08/01/2001	P
Lapuebla de Labarca	1059/2000/23	Servidumbre de acueducto	1	04/01/2001	P
Leza	2582/1998/22*	Autorización de instalación de escenario en fiestas del pueblo	1	26/01/2000	P
Llodio	1052/1999/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	27/01/2000	R
	939/2000/23	Responsabilidad patrimonial	1	15/11/2000	R
Salvatierra	900/1999/22*	Devolución de ingresos indebidos	1	26/01/2000	R
Vitoria/ Gasteiz	1183/1998/18*	Derecho al uso del euskara. Comisaría Policía Municipal	1	10/11/2000	R
	676/1999/19*	Sanción de tráfico por abandono de vehículo	1	19/04/2000	R
	782/1999/19*	Problemas para presentar una denuncia	1	19/04/2000	R
	1085/1999/21*	Presunta discriminación en actuación policial	1	01/02/2000	R
	762/1999/19	Sanción de tráfico	1	19/04/2000	R
	1281/1999/20	Vacaciones y transcurso del año natural	1	14/02/2000	R
	206/2000/23	Silencio administrativo	1	19/04/2000	R
	713/2000/15	Disciplina urbanística	1	07/11/2000	P
	742/2000/23	Disciplina urbanística	1	29/08/2000	R
	742/2000/23	Disciplina urbanística	1	07/11/2000	R

**Juntas administrativas**

<b>Junta</b>	<b>Referencia (nº expdte.)</b>	<b>Descripción (tema objeto de la queja)</b>	<b>Nº de requerimientos en el año</b>	<b>Fecha último requerimiento</b>	<b>Información Pendiente (P) Recibida (R)</b>
Escanzana	1101/2000/23	Servicios públicos	1	04/01/2001	P
Labraza	504/2000/15	Mantenimiento de calzada	1	03/08/2000	R
Nanclares de la Oca	668/2000/23	Mantenimiento de calzada	2	28/09/2000	R
	668/2000/23	Mantenimiento de calzada	1	15/11/2000	R
	669/2000/23	Mantenimiento de calzada	1	29/08/2000	R
Salinillas de Buradón	521/1999/15*	Ocupación por terceros vecinos de una parcela municipal	2	15/11/2000	P
Villodas	737/2000/22	Silencio administrativo	1	13/09/2000	R

## - Territorio Histórico de Bizkaia

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Abanto y Ciérvana / Abanto Zierbena	415/2000/23	Responsabilidad patrimonial	4	04/01/2001	P
	463/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	3	28/11/2000	P
	743/2000/23	Solicitud de ayudas para caminos	2	04/01/2001	P
Alonsotegi	1187/2000/17	Actividades clasificadas en suelo industrial	1	04/01/2001	P
	358/1999/17*	Actividad sin legalizar	4	22/09/2000	P
	267/2000/20	Puesto de trabajo. Naturaleza de relación de empleo	1	12/12/2000	P
Arrankudiaga	897/2000/18	Limpieza del hogar del jubilado	1	09/01/2001	P
	403/1999/15	Disciplina urbanística	3	14/11/2000	R
Arrigorriaga	1077/1999/22*	Actividades molestas	3	16/11/2000	P
Balmaseda	680/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	22/09/2000	R
Barakaldo	65/1999/17*	Molestias de ruidos de un supermercado	1	27/01/2000	R
	51/2000/15	Supresión de línea de alta tensión	2	06/06/2000	R
	419/2000/17	Actividades clasificadas en suelo industrial	1	07/06/2000	R
	1032/2000/23	Expropiación urbanística	1	04/01/2001	P
Basauri	388/2000/15	Accesos	1	06/06/2000	R
Bermeo	81/1999/22*	Actividades urbanas clasificadas	1	22/03/2000	R
	913/1999/15*	Un vecino obstaculiza el paso por un camino público	3	15/11/2000	P
	81/1999/22	Actividades urbanas clasificadas	1	30/08/2000	P
Bilbao	147/1997/17*	Actividades urbanas clasificadas	1	06/06/2000	R
	1398/1998/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	06/06/2000	R
	2347/1998/16*	Solicitud de exención del IBI	1	18/10/2000	P
	2459/1998/22*	Silencio administrativo	1	22/03/2000	P
	606/1999/19*	Sanción por incumplimiento del horario de depósito de basuras	1	19/04/2000	R
	973/1999/17*	Aparcamientos para minusválidos	1	27/01/2000	R
	1118/1999/22*	Posible prescripción de precios públicos municipales	2	16/11/2000	R
	1145/1999/22*	Actividades clasificadas	1	22/03/2000	P
	336/1999/22	Molestias de una instalación de aire acondicionado	2	16/11/2000	R
	939/1999/15	Solicitud de garantizar el acceso a una lonja tras peatonalizar una calle	1	06/06/2000	R
	1192/1999/22	Desacuerdo con revisión de valoración catastral de vivienda	1	16/11/2000	P
	1261/1999/19	Titularidad de panteones en cementerios	1	19/04/2000	R
	15/2000/22	Renovación de tarjeta de transporte gratuito	1	16/11/2000	R
	79/2000/25	Devolución importe tarjeta OTA	1	05/04/2000	R
	115/2000/25	Molestias en vecindario por actividad de empresa	3	16/06/2000	R
	233/2000/19	Sanción de tráfico	1	12/06/2000	R
	497/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	21/06/2000	R
	497/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	17/10/2000	R
	896/2000/23	Responsabilidad patrimonial	1	15/11/2000	R
	945/2000/23	Responsabilidad patrimonial	1	15/11/2000	R
Carranza	69/1998/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	15/03/2000	R
	69/1998/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	08/01/2001	P
	930/2000/23	Uso de bienes patrimoniales	1	04/01/2001	P
Derio	160/2000/20	Puesto de trabajo. Contenido y funciones	2	17/05/2000	R
	160/2000/20	Puesto de trabajo. Contenido y funciones	1	19/09/2000	R
Durango	958/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	08/01/2000	P

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Erandio	1406/1996/17	Actividades clasificadas en suelo industrial	2	20/07/2000	R
	1028/1997/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	20/07/2000	R
	1059/1997/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	20/07/2000	R
	1145/1997/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	20/07/2000	R
	1147/1997/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	20/07/2000	R
	1304/1997/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	20/07/2000	R
	2637/1998/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	20/07/2000	R
Ermua	434/2000/15	Planeamiento municipal	1	03/08/2000	R
Etxebarria	227/2000/22	Afloración de aguas fecales	1	16/11/2000	R
	414/2000/23	Ordenación de tráfico	1	09/10/2000	R
Galdakao	2434/1998/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	26/01/2000	R
	41/1999/15*	Disciplina urbanística	2	03/08/2000	R
	722/1999/22*	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	26/01/2000	R
	2434/1998/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	3	08/01/2001	p
Getxo	768/1999/15*	Disciplina urbanística	1	16/02/2000	R
	966/1999/22*	Inundaciones por deficiencias en la red de alcantarillado	1	26/01/2000	R
	2017/1998/15	Disciplina urbanística	1	06/06/2000	R
	2499/1998/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	08/05/2000	R
	966/1999/22	Inundaciones por deficiencias en la red de alcantarillado	1	18/05/2000	R
	1161/1999/22	Paso de peatones elevado no señalizado	1	22/03/2000	R
	113/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	3	20/07/2000	R
	168/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	3	20/07/2000	R
	502/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	20/07/2000	R
	883/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	08/01/2001	P
Góriz	926/1999/17*	Molestias de ruidos por una guardería de vehículos	1	27/01/2000	R
Lezama	1041/2000/23	Mantenimiento de calzada	1	04/01/2001	P
Loiu	10/200/23	Silencio administrativo	1	21/02/2000	R
Mungia	369/2000/23	Gestión urbanística	1	02/06/2000	R
Plentzia	2042/1998/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	18/02/2000	R
	1070/1999/23*	Reclamación por actuación municipal	1	25/01/2000	R
	271/2000/23	Responsabilidad patrimonial	4	09/10/2000	R
	548/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	20/07/2000	R
	548/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	17/10/2000	P
Portugalete	1081/1999/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	15/03/2000	R
	1200/1999/22*	Actividades molestas	2	22/03/2000	R
	1225/1999/20*	Instalaciones escolares	1	21/01/2000	R
	1200/1999/22	Actividades molestas	1	16/11/2000	P
	1225/1999/20	Instalaciones escolares	2	16/10/2000	R
	427/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	3	17/10/2000	R

<b>Ayuntamiento</b>	<b>Referencia (nº expdte.)</b>	<b>Descripción (tema objeto de la queja)</b>	<b>Nº de requerimientos en el año</b>	<b>Fecha último requerimiento</b>	<b>Información Pendiente (P) Recibida (R)</b>
Santurtzi	655/1999/22*	Ruidos ocasionados por los sistemas de limpieza pública	3	16/11/2000	P
	720/1999/19*	Circulación de motocicletas a gran velocidad	2	19/07/2000	P
	868/1999/19*	Estacionamiento irregular de vehículos	2	13/06/2000	R
	925/1999/17*	Molestias de ruidos de un bar	1	27/01/2000	R
	1221/1999/22*	Actividades molestas	1	26/01/2000	R
	1221/1999/22	Actividades molestas	1	02/05/2000	R
	1244/1999/18	Ayuda económica. Ingreso en residencia	1	03/03/2000	R
	1117/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	08/01/2001	P
Sestao	447/1997/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	3	22/09/2000	P
	231/1998/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	3	20/07/2000	P
	1273/1999/22	Fraccionamiento del pago del precio público por vado	1	22/03/2000	R
Valle de Trápaga / Trapagaran	355/1999/22*	Base imponible de ICIO	1	22/03/2000	R
	323/2000/23	Licencias administrativas	1	19/04/2000	P
Zierbena	230/2000/22	Estacionamientos para minusválidos	1	15/01/2001	P

**- Territorio Histórico de Gipuzkoa**

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)	
Arrasate / Mondragón	1213/1999/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	15/03/2000	R	
Azkoitia	411/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	20/07/2000	R	
Beasain	2150/1998/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	27/01/2000	P	
	1125/1999/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	15/03/2000	R	
	28/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	08/05/2000	R	
Beizama	478/1999/23	Mantenimiento de terreno	1	09/10/2000	P	
Donostia / San Sebastián	1972/1997/19*	Aplicación de la ordenanza de la OTA	2	02/05/2000	P	
	352/1999/23*	Padrón municipal de habitantes	2	16/03/2000	P	
	439/1999/22*	Actividades molestas	1	27/01/2000	P	
	470/1999/22*	Actividades molestas	1	27/01/2000	P	
	788/1999/15*	Disciplina urbanística	4	15/11/2000	P	
	987/1999/15*	Silencio administrativo	2	03/08/2000	R	
	988/1999/23*	Disciplina urbanística	2	16/03/2000	P	
	1036/1999/22*	Cobro del IVTM a automóvil dado de baja	1	27/01/2000	R	
	2578/1998/15	Solicitud de subvención	1	14/11/2000	P	
	71/1999/23	Reclamación de responsabilidad patrimonial	2	16/06/2000	R	
	453/1999/15	Falta de aceras en Ulia	2	15/11/2000	R	
	931/1999/23	Viviendas de promoción pública	1	15/03/2000	R	
	1117/1999/23	Reclamación de responsabilidad patrimonial	4	15/11/2000	P	
	1132/1999/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	13/04/2000	R	
	1217/1999/15	Gestión urbanística	1	06/06/2000	R	
	1218/1999/23	Silencio administrativo	3	16/06/2000	R	
	100/2000/15	Disciplina urbanística	2	15/11/2000	R	
	127/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	08/05/2000	R	
	571/2000/15	Disciplina urbanística	1	15/11/2000	R	
	612/2000/23	Silencio administrativo	1	06/10/2000	R	
	612/2000/23	Silencio administrativo	1	12/12/2000	R	
	729/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	08/01/2001	P	
	745/2000/23	Responsabilidad patrimonial	3	04/01/2001	P	
	746/2000/23	Responsabilidad patrimonial	3	04/01/2001	P	
	975/2000/23	Disciplina urbanística	1	04/01/2001	P	
	Elgoibar	396/1999/22*	Actividades clasificadas	2	22/03/2000	R
		396/1999/22	Actividades clasificadas	2	15/11/2000	P
Errenteria	91/2000/17	Silencio administrativo	1	08/05/2000	R	
	128/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	15/03/2000	R	
	128/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	17/10/2000	R	
	318/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	4	09/10/2000	R	
	385/2000/19	Retirada de vehículo de persona discapacitada	1	02/01/2001	P	
	1006/2000/23	Licencia urbanística	1	04/01/2001	P	
Hernani	2153/1998/22	Cobro del Impuesto de Circulación por vehículo transferido	1	16/11/2000	P	
	54/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	15/03/2000	R	
Hondarribia	1078/2000/23	Mantenimiento de vías urbanas	1	04/01/2001	P	
Ibarra	585/2000/15	Disciplina urbanística	1	06/11/2000	R	
	744/2000/23	Ordenación del tráfico	1	04/01/2001	P	
Irun	842/2000/23	Licencias urbanísticas	1	09/10/2000	R	

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Mendaro	793/2000/23	Silencio Junta de Compensación	1	09/10/2000	R
Orio	31/2000/22	Liquidación de vado	1	16/11/2000	P
	94/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	3	22/09/2000	P
	105/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	3	21/09/2000	P
Pasaia	1091/1997/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	15/03/2000	P
	871/1999/16*	Disconformidad con recibos girados en concepto de consumo de agua	1	16/05/2000	P
	461/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	20/07/2000	R
Tolosa	723/2000/22	Recibo de agua	1	05/10/2000	R
Urneta	181/2000/20	Alquiler de vivienda municipal. Exigencia de pago	1	21/03/2000	R
Zegama	2318/1998/19*	Instalación de repetidor de televisión	1	14/01/2000	R
Zumaia	440/2000/22	Recibo de agua	1	16/11/2000	R

#### D) Otros organismos públicos

Organismos	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Colegio de Abogados de Bizkaia	431/1999/21*	Impugnación de honorarios de abogados	3	05/05/2000	P
	781/1999/21*	Falta de respuesta del Colegio de Abogados	1	04/04/2000	P
	810/1999/21*	Falta de respuesta del Colegio de Abogados	1	11/04/2000	P
	1069/1999/21*	Falta de respuesta a una denuncia	1	11/04/2000	P
	397/2000/21	Retraso en la resolución de un expediente disciplinario	1	19/09/2000	R
Mebisa-Metro Bilbao	167/1999/22*	Silencio administrativo	1	26/01/2000	P
	608/2000/23	Responsabilidad patrimonial	2	09/10/2000	R



## CAPÍTULO V

# **CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL ARARTEKO**

El Ararteko, en la tramitación de los expedientes de queja que se incoan, de oficio o a instancia de los interesados, puede llegar a la conclusión de que la actuación administrativa sometida a su consideración no ha sido correcta, bien porque se ha producido una vulneración de los derechos de los ciudadanos, bien porque se han incumplido las previsiones del ordenamiento jurídico o bien porque el actuar administrativo sometido a control es susceptible de mejora desde una perspectiva más garantista o más eficaz en el cumplimiento de los objetivos propios de un servicio público.

En estos supuestos, el Ararteko, constatada la irregularidad, dicta una recomendación a la Administración, solicitándole que modifique su actuación. No obstante, es preciso señalar que no siempre es necesaria esta recomendación. En muchas ocasiones, la Administración, al recibir un escrito del Ararteko pidiéndole información sobre una concreta actuación y comprobar que su actuación no ha sido acorde con la legalidad, puede, sin más dilación, reconocer 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 un pronunciamiento expreso del Ararteko mediante una recomendación, ha supuesto que 251 actuaciones administrativas en las que se había detectado irregularidad se hayan solucionado sin necesidad de dictar recomendación alguna.

En lo que se refiere estrictamente al cumplimiento de las recomendaciones, es preciso destacar que, de las 50 dictadas en el ejercicio correspondiente al año 2000, así como de las 50 que se encontraban pendientes de conclusión definitiva a 31 de diciembre de 1999, 39 han sido aceptadas, 22 no han sido aceptadas, 27 se encuentran pendientes, 1 se ha revisado a la vista de las consideraciones de la administración a la que fue dirigida, 8 se han suspendido por haberse residenciado el asunto en sede jurisdiccional y 3 han sido suspendidas por otras razones.

Desde una perspectiva meramente cuantitativa, mantenemos unas cifras de recomendaciones aceptadas similar a la del ejercicio anterior, un 62%, lo que nos permite concluir que, respecto de los expedientes finalizados mediante este tipo de resolución, la cifra de asuntos resueltos positivamente ha sido importante. No podemos olvidar, a la hora de llegar a la precedente conclusión, que las recomendaciones del Ararteko no tienen carácter vinculante y que, en consecuencia, la persuasión ejercida por esta institución, con el fin de reponer las situaciones jurídicas de los ciudadanos que han solicitado nuestra intervención, ha tenido aceptables niveles de cumplimiento por parte de las administraciones públicas vascas. Sin perjuicio de lo anterior, esta institución se marca como objetivo incrementar el número de sus recomendaciones aceptadas, tarea para la que no escatimará esfuerzos en todos los sentidos.

El artículo 11.b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, prescribe que el Ararteko podrá “*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”. Como hemos manifestado en precedentes informes ordinarios, la puesta en conexión de este precepto con los objetivos a los que se refiere el artículo 1 de la misma norma -defensa y promoción de los derechos fundamentales y salvaguarda de los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de las administraciones públicas-, cada recomendación que no es aceptada por la administración a la que va dirigida supone no sólo un impedimento de la función garantista de esta institución, sino 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.

Debemos reiterar aquí ciertas reflexiones ya realizadas en informes anteriores sobre las recomendaciones y los recordatorios del cumplimiento de los deberes legales que se dirigen a las administraciones públicas, ya que son fruto de análisis jurídicos. Las administraciones públicas deberían basar en estrictos argumentos jurídicos la falta de aceptación de las recomendaciones, ya que, de lo contrario, además de un notable desconocimiento de las reglas que rigen las relaciones interinstitucionales, estaríamos ante actuaciones arbitrarias poco respetuosas con los principios que deben regir la actividad administrativa.

En este sentido, no podemos olvidar que el artículo 103.1 de la Constitución Española determina que “*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al derecho*”. Este diseño se reitera en el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción de la Ley 4/1999, de 13 de enero. La función del Ararteko, pues, está en relación directa con el necesario respeto con que las administraciones públicas han de preservar esos principios que enmarcan su actividad, en particular el referido al sometimiento al ordenamiento jurídico.

Las precedentes reflexiones inciden en 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 dar cumplimiento a 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 el Ararteko recomienda la modificación de una actuación administrativa, la Administración puede no compartir la interpretación jurídica de la recomendación y argumentar cuáles son sus motivos de discrepancia. En estos casos en los que se produce una discrepancia jurídica de la Administración, no compartida por esta institución, el Ararteko se reafirma en su recomendación y hace constar en el informe anual su no aceptación, si bien se refleja que ésta es fruto de una discrepancia jurídica.

Otra valoración distinta merecen las situaciones que se constatan cuando el rechazo al cumplimiento de las recomendaciones y recordatorios lo causa la falta de respuesta, es decir, que la administración afectada no aporta información alguna respecto de los acuerdos que hubiera podido adoptar en cumplimiento de la resolución, ni aporta, siquiera, los argumentos de contraste que le impiden aceptar su contenido. En este sentido, merece ser destacada la falta de respuesta, a pesar, en su caso, de los requerimientos efectuados en tal sentido, de los ayuntamientos de Basauri, de Pasaia y de la Junta Administrativa de Osma, a las recomendaciones dictadas en los expedientes de queja nº 215/1999/22, 2496/1998/17 y 1667/1998/15, respectivamente. Esta actitud ha determinado que esas recomendaciones hayan sido calificadas, definitivamente, como no aceptadas.

Otra forma, a nuestro criterio, inaceptable de concluir los expedientes en los que se ha dictado una recomendación resulta de su falta de aceptación sin que la administración requerida vierta argumentos suficientes que fundamenten esa actitud negativa.

Entendemos que esas formas de actuación –la falta de respuesta o la respuesta negativa injustificada– suponen una fractura en el reconocimiento de las funciones de un comisionado del Parlamento Vasco, órgano que representa la soberanía popular y, además, una actitud desconsiderada para con aquellos ciudadanos que, haciendo uso de uno de los mecanismos de los que se ha dotado el Estado de Derecho para la resolución de los problemas, han acudido a una institución garantista en solicitud de amparo para el reconocimiento de sus derechos y el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

Un fenómeno que, sin ser generalizado, resulta imprescindible reseñar es la actitud de algunas administraciones que, tras haber manifestado su intención de aceptar formalmente el contenido de las recomendaciones que se les han dirigido, no han adoptado los acuerdos pertinentes para materializar esa positiva disposición a resolver el asunto sometido a nuestra consideración, a pesar de haber sido requeridas en tal sentido. Es decir, que aunque formalmente la recomendación ha sido aceptada, materialmente no lo ha sido. Esta actitud se ha constatado en el Departamento de Interior del Gobierno Vasco en relación con las actuaciones derivadas de las recomendaciones dictadas en los expedientes de queja 404/1998/19 y 2628/1998/19, y en el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián en relación con la recomendación dictada en el expediente colectivo 1972/1997/19, que aparecían como aceptadas en el informe ordinario correspondiente al año 1999.

A continuación efectuamos una reseña del estado de las recomendaciones dictadas en el año 2000 y de aquellas que a 31 de diciembre de 1999 se encontraban pendientes de respuesta definitiva. Esta reseña se plasma mediante la descripción somera de las recomendaciones agrupadas en cinco categorías: 1) las que han sido aceptadas por la Administración; 2) las que no han sido aceptadas por la Administración; 3) las que a 31 de diciembre de 2000 se encuentran pendientes de una respuesta definitiva por parte de la Administración; 4) las que han sido revisadas porque los argumentos esgrimidos por la administración han sido tenidos en cuenta; 5) las que han sido suspendidas por haberse residenciado el asunto en sede jurisdiccional; y 6) las suspendidas por otros motivos.

## 1. RECOMENDACIONES ACEPTADAS

### A) PARLAMENTO VASCO

#### Tribunal Vasco de Cuentas Públicas

\* **Expediente 872/2000/20 (Recomendación nº 41/2000)**. Se recomendó al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas que adoptara las medidas oportunas que permitiesen revisar la actual configuración de los puestos que integran la relación de puestos de trabajo (RPT) del TVCP, así como las bases publicadas mediante Resolución nº 33/00, de 28 de julio, para la provisión de plazas de letrado, auxiliar de informática y conductor (BOPV nº 154, de 11 de agosto), para que se anule y deje sin efecto el requisito de tener que acreditar dos (2) años o uno (1) de experiencia en labores propias del puesto, según se trate de las plazas de letrado y auxiliar de informática o de la plaza de conductor.

\* **Expediente 872/2000/20 (Recomendación nº 42/2000)**. Se recomendó al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas que adoptara las medidas oportunas que permitiesen revisar las bases específicas, publicadas mediante Resolución nº 33/00, de 28 de julio, para la provisión, entre otras, de plazas de letrado (BOPV nº 154, de 11 de agosto), para que en la fase de concurso se valoren los servicios prestados en funciones directamente relacionadas con el puesto convocado, con independencia de la administración o entidad pública en la que hayan sido prestados.

\* **Expediente 872/2000/20 (Recomendación nº 43/2000)**. Se recomendó al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas que adoptara las medidas oportunas que permitiesen revisar las bases específicas, publicadas mediante Resolución nº 33/00, de 28 de julio, para la provisión, entre otras, de plazas de auxiliar informático (BOPV nº 154, de 11 de agosto), para que en la fase de concurso se valoren los servicios prestados en funciones directamente relacionadas con el puesto convocado, con independencia de la administración o entidad pública en la que hayan sido prestados.

\* **Expediente 872/2000/20 (Recomendación nº 44/2000)**. Se recomendó al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas que adoptara las medidas oportunas que permitiesen revisar las bases específicas, publicadas mediante Resolución nº 33/00, de 28 de julio, para la provisión, entre otras, de plazas de conductor (BOPV nº 154, de 11 de agosto), para que en la fase de concurso se valoren los servicios prestados en funciones directamente relacionadas con el puesto convocado, con independencia de la administración o entidad pública en la que hayan sido prestados.

### B) GOBIERNO VASCO

#### Departamento de Cultura

##### EITB

\* **Expediente 66/1996/21OF (Recomendación nº 113/1998)**. Se recomendó a EITB que, para garantizar el derecho de acceso a los medios públicos de comunicación a los grupos sociales y políticos representativos y a aquellos de menos

significación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 5/1982, de 20 de mayo, de creación del Ente Público Radio Televisión Vasca, su Consejo de Administración adoptara los acuerdos necesarios para promover las siguientes medidas: a) Efectuar un análisis en profundidad sobre los colectivos sociales que, a lo largo del año 1998, han accedido a la programación de EITB para difundir sus opciones y planteamientos ideológicos, examinando el modo concreto, los espacios y el tiempo en que dicho acceso se ha materializado, con el fin de determinar si se ha dado cabal cumplimiento al mandato legal de respetar el pluralismo de la sociedad vasca; b) Elaborar un plan detallado sobre el modo en que el derecho de antena va a desarrollarse en el futuro, precisando las diferentes vías de materialización (espacios específicos de emisión periódica, difusión eventual de anuncios, participación de representantes de los grupos en programas de opinión y/o debate, inclusión de declaraciones de aquéllos en informativos...) y estableciendo al efecto criterios objetivos, tanto para determinar la representatividad y, en su caso, la significación de los grupos, como para distribuir entre ellos los espacios disponibles; y c) Controlar periódicamente el tiempo dedicado a informar sobre la actividad que desarrollan los grupos sociales en los informativos, así como la relación de las personas invitadas o entrevistadas en los programas informativos, culturales, de debate, etc. o -si llegasen a crearse- en los espacios destinados específicamente a la divulgación de las distintas opciones ideológicas. Esta información debería ser transmitida, del modo que reglamentariamente esté determinado, a la comisión del Parlamento Vasco que ejerza las funciones de control sobre el Ente a los efectos oportunos. Para un mejor conocimiento del asunto, nos remitimos a los resúmenes de queja del área de Cultura y Bilingüismo.

### **Departamento de Educación, Universidades y Educación**

\* **Expediente 785/1999/25 (Recomendación nº 87/1999).** Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco que debería elaborar un calendario de intervención en las edificaciones del centro docente público "Murumendi" de Beasain (Gipuzkoa), para subsanar las deficiencias detectadas y adecuar sus instalaciones a las previsiones del Real Decreto 1.004/1991 y demás normativa de aplicación. Es en particular urgente que se acometa lo necesario para que el servicio de comedor se preste en las debidas condiciones sanitarias.

### **Universidad del País Vasco**

\* **Expediente 336/2000/20 (Recomendación nº 23/2000).** Se recomendó a la Universidad del País Vasco que arbitrara las medidas oportunas que permitieran revisar la decisión tomada con respecto a no admitir ninguna de las solicitudes de titulados medios presentadas para el master universitario en Técnico de Nivel Superior para Servicios de Prevención de la Empresa (Medicina Preventiva y Medicina Legal), para que, aplicados los criterios de selección dispuestos en la propuesta de impartición, se seleccione y admita al candidato titulado medio que reúna mayores méritos.

### **Departamento de Interior**

\* **Expediente 924/1998/21 (Recomendación nº 103/1999).** El Ararteko reiteró al Departamento de Interior su recomendación en el sentido de que la

Ertzaintza debería dar instrucciones precisas a sus agentes para que omitan las detenciones por hechos que, desde el inicio, son calificados como faltas por el Juzgado de Instrucción. De cualquier modo, cuando una detención tenga lugar, habría de cumplirse escrupulosamente el mandato del art. 520.1 LECr., según el cual, dicha privación de libertad no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para realizar las averiguaciones para esclarecer los hechos. A tal efecto, el agente instructor del atestado debería avisar desde el primer momento al abogado que va a asistir a la persona detenida, con independencia de que dicho letrado actúe de oficio o haya sido designado por ésta. En ningún caso las demoras imputables al funcionamiento del propio cuerpo policial podrían justificar el retraso de la puesta en libertad de la persona detenida.

\* **Expediente 1974/1998/21 (Recomendación nº 81/1999).** Se recomendó al Departamento de Interior que, con el fin de establecer medidas preventivas que garanticen mejor la inexistencia de cualquier comportamiento policial vulneratorio de los derechos de las personas detenidas, debería estudiar y, en su caso, establecer un sistema de control basado en grabaciones realizadas por las cámaras situadas en los pasillos de la zona de calabozos, que comprendan todo el tiempo que duren las detenciones. Dichas grabaciones deberían estar sujetas a las condiciones mínimas de eficacia ya señaladas, que podrían sintetizarse así: 1) independencia respecto de los operativos policiales de quien ordena y posteriormente revisa la realización de las grabaciones; 2) selección aleatoria y confidencial de las detenciones a grabar, asegurando el desconocimiento por parte de los agentes de servicio de ese extremo; 3) conservación durante cierto tiempo de las grabaciones efectuadas; y 4) registro de los datos básicos sobre el desarrollo del sistema de control.

\* **Expediente 32/1999/21OF (Recomendación nº 102/1999).** Se recomendó al Departamento de Interior que, en cumplimiento de la obligación que corresponde a todos los poderes públicos de remover los obstáculos que impidan la igualdad efectiva entre todas las personas, la Ertzaintza adoptara las medidas oportunas para garantizar el derecho de las mujeres que lo deseen a participar en el Alarde de Hondarribia en igualdad de condiciones que sus convecinos varones. Con tal objetivo, en el caso de que la reivindicación de ese derecho siga suscitando en el futuro la oposición de una parte de la población y, por tanto, la intervención policial continúe resultando necesaria, la Ertzaintza debe compaginar el ejercicio del derecho citado con la protección de la seguridad de las personas. Sin pretender establecer a priori el criterio de actuación de los agentes, es evidente que éste nunca podría fundamentarse en la cantidad de seguidores de una u otra postura, sino que debería atender a la legitimidad de los distintos planteamientos. Tampoco habría de ignorarse que el orden público constituye un medio para posibilitar las condiciones de ejercicio de los derechos, por lo que éstos no pueden anularse en aras del mantenimiento de aquél. Por el contrario, deberían acordarse las medidas que, sin renunciar a la protección de la seguridad de las personas, se considerasen adecuadas, proporcionales y eficaces para asegurar la participación igualitaria en la principal manifestación festiva de Hondarribia, o de cualquier otra localidad en la que surja el conflicto.

## **Departamento de Agricultura y Pesca**

### **Consejo Regulador de la Denominación de Origen “Txakoli de Getaria”**

\* **Expediente 621/1999/19 (Recomendación nº 4/2000)**. Se recomendó al Consejo Regulador de la Denominación de Origen “Txakoli de Getaria” que, previa tramitación del procedimiento administrativo correspondiente, revocara un acuerdo mediante el que se denegó la inscripción en el registro correspondiente de una bodega de elaboración, por entender que los argumentos utilizados no tenían amparo en las previsiones del ordenamiento jurídico. Asimismo, que el Pleno del Consejo Regulador dictara un nuevo acuerdo sobre la solicitud cursada, en la que se tuviera en cuenta que los requisitos para inscribir una bodega en el registro correspondiente son, estrictamente, los previstos en los artículos 17.1, 18.1 y 19 del Reglamento de la Denominación de Origen “Getariako Txakolina”, aprobado por Orden de 21 de septiembre de 1989, del Consejero de Agricultura (BOPV nº 201, de 25 de octubre) y que ese acuerdo fuera motivado, con sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho. Finalmente, que ese acuerdo fuera notificado conforme a las previsiones del artículo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con expresa referencia a los recursos administrativos que podrían interponerse.

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

\* **Expediente 474/1999/23 (Recomendación nº 95/1999)**. Se recomendó al Departamento Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente que anulara sendas resoluciones del delegado territorial de Gipuzkoa por las que se revocaban determinadas ayudas concedidas a la rehabilitación, ya que, según consta en el expediente, la suspensión de las obras -motivo de la decisión revocatoria- había sido debidamente justificada y, en consecuencia, las razones del retraso en la finalización de los trabajos no eran imputables en ningún caso a los beneficiarios de las ayudas. Posteriormente, dado el tiempo transcurrido sin que hubiera podido acreditarse la finalización de las obras, se le recomendó que tramitara un nuevo expediente de restitución de ayudas, en el que dicho departamento únicamente podría exigir la devolución del montante de las ayudas otorgadas en la proporción al presupuesto que efectivamente no hubiese sido materializado.

\* **Expediente 842/1999/23 (Recomendación nº 83/1999)**. Se recomendó al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente que, en el ejercicio del derecho de preferente de adquisición en las transmisiones de viviendas de protección oficial, notificara sus resoluciones a los que acordaron la transmisión de la vivienda, según los trámites señalados por el art.59 de la Ley 30/92 RJAP-PAC, y así, cuando el interesado no hubiera podido ser localizado en su domicilio, procediera a la notificación mediante anuncio en el tablón de edictos del Ayuntamiento y en el Boletín Oficial, puesto que no es suficiente, desde el punto de vista de la legalidad, el cumplimiento de los arts. 202 y ss. del Reglamento de la Organización y Régimen del Notariado.



## C) ADMINISTRACIÓN FORAL

### Diputación Foral de Álava

\* **Expediente 467/1999/20 (Recomendación nº 86/1999)**. Se recomendó al Departamento de Cultura y Euskara que adoptara las medidas oportunas que permitieran revisar el procedimiento seguido para reintegrar las cantidades percibidas por la promotora de la queja, en el marco de las ayudas convocadas, durante 1998, para la investigación y perfeccionamiento en las modalidades de artes escénicas y musicales. Y también que, cuando menos, dictara una nueva resolución sustitutoria de la Orden Foral correspondiente, en la que se analizaran de manera motivada todas y cada una de las alegaciones formuladas en el escrito de reclamación presentado por la interesada.

\* **Expediente 664/2000/19 (Recomendación nº 26/2000)**. Se recomendó al Departamento de Hacienda, Finanzas y Presupuestos de la Diputación Foral de Álava que dejase sin efecto un expediente de apremio seguido para el cobro, por la vía de ejecución forzosa, de una sanción impuesta por una infracción de las normas reguladoras del tráfico, ya que se había concluido que aquélla había prescrito, al haber transcurrido un plazo superior a un año entre la firmeza administrativa del acuerdo sancionador y la notificación de la providencia de apremio.

### Diputación Foral de Bizkaia

\* **Expediente 566/1999/15 (Recomendación nº 96/1999)**. Se recomendó al Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Bizkaia que incoara un expediente sancionador por una infracción de las previsiones contenidas en la Norma Foral 3/1994, de 2 de junio, desarrollada por el Decreto Foral nº 101/1994, de 20 de diciembre, pues no se había respetado la distancia que debe existir entre una plantación de eucaliptos y una pradería. Asimismo, que eximiera a la persona imputada en ese expediente sancionador de la sanción pecuniaria que podría imponérsele, ya que su actuación tenía su origen en los parámetros definidos por el propio Departamento Foral, contrarios a las previsiones contenidas en dichas normas forales.

\* **Expediente 638/1999/19 (Recomendación nº 27/2000)**. Se recomendó al Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia que dejara sin efecto las actuaciones llevadas a cabo en un procedimiento de apremio en el que no se había dictado ni notificado la correspondiente providencia, y, además, porque había prescrito la sanción económica que pretendía ejecutarse, impuesta por una infracción de la normativa reguladora de los transportes terrestres. Aunque de las consideraciones reflejadas en la respuesta que ese departamento remitió a la institución del Ararteko se deducía que no iba a aceptar la recomendación, en cumplimiento de ésta, ordenó la devolución de las cantidades embargadas y ejecutadas, por acuerdo del Diputado del Departamento Foral de Obras Públicas y Transportes.

### Diputación Foral de Gipuzkoa

\* **Expediente 242/1999/18 (Recomendación nº 9/2000)**. Se recomendó a IZFE S.A. (Sociedad Foral de Servicios Informáticos) de la Diputación Foral de Gipuzkoa

que adoptara las medidas necesarias para garantizar que, en caso de conflicto, fuera de los espacios reservados a los fumadores, el derecho a la salud de los no fumadores prevalezca sobre el derecho de fumar de los fumadores, teniendo en cuenta a estos efectos que la previsión del artículo 23.3 e), de la Ley 18/1998, de 25 de junio, es de aplicación a ese ente institucional.

## D) ADMINISTRACIÓN LOCAL

### Ayuntamientos de Álava

#### Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz

\* **Expediente 278/1998/23 (Recomendación nº 105/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que devolviera el importe abonado en concepto de tasas por la retirada de dos vehículos, ya que se realizó sin dar audiencia a su propietario y sin esperar el transcurso del plazo previsto en el ordenamiento jurídico.

\* **Expediente 4/1999/200F (Recomendación nº 80/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que adoptara las medidas oportunas para procurar que en futuras normas de gestión de solicitudes de matrícula en las escuelas infantiles se elimine el trato diferenciado y singular que, a efectos de baremo, actualmente se considera para las solicitudes de aquellos niños cuyas madres, padres o tutores sean empleados del Departamento Municipal de Educación.

\* **Expediente 848/2000/19 (Recomendación nº 45/2000).** Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que reconociera el derecho del reclamante en queja al percibo de los intereses legales devengados por la cantidad abonada en concepto de tasa por retirada de vehículo, desde la fecha del ingreso hasta su devolución, una vez que las autoridades municipales reconocieron que la liquidación de tal tributo no debió haberse producido. Esa cantidad debería ser incrementada por los intereses que hubiera devengado desde la fecha en la que se devolvió el principal hasta la fecha en la que se produjera la devolución total.

#### Ayuntamiento de Barrundia

\* **Expediente 242/2000/15 (Recomendación nº 18/2000).** Se recomendó al Ayuntamiento de Barrundia que repusiera el muro de cierre o bien indemnizara a promotora de la queja por el valor de un muro derribado, ya que el Ayuntamiento lo demolió sin contar con la autorización de la propietaria.

### Ayuntamientos de Bizkaia

#### Ayuntamiento de Bilbao

\* **Expediente 1885/1997/15 (Recomendación nº 44/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que, atendiendo a las circunstancias del caso, procediera a la condonación parcial de una sanción impuesta a una comunidad de propietarios. Conforme a lo dispuesto en el art. 10-2º de la Ley de Propiedad Horizontal -según la nueva redacción introducida por la Ley 8/1999- y a lo establecido por el art. 13-3º

de la Ordenanza Municipal sobre el Deber de Conservación y el Estado Ruinoso de las Edificaciones -que prevé reducir el importe de la sanción entre el 1 y 5 % del presupuesto de las obras-, se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que aplicara dicha reducción de la sanción, fijándola en el 1% del presupuesto de las obras. Se recomendó también que aplicara de inmediato esta condonación parcial de la multa a aquellos propietarios que hubieran satisfecho sus cuotas de aportación para financiar la ejecución subsidiaria de las obras, ya que habían acreditado haber cumplido con su deber legal de conservación. Asimismo, que la extendiera a aquellos otros propietarios que, en breve plazo, sin necesidad de previo requerimiento en vía ejecutiva, aportasen voluntariamente dichas cuotas.

**\* Expedientes 2096/1998/23 y 2484/1998/23 (Recomendaciones nº 68/1999 y nº 69/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que dictara una resolución expresa sobre sendas reclamaciones por responsabilidad patrimonial, valorando en los acuerdos correspondientes si los daños alegados tenían directa relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, según establece el artículo 106.2 de la Constitución. Asimismo, que determinase -a la vista del artículo 123 de la Ley de Expropiación Forzosa y 98.3 de la Ley 13/95, de Contratos de las Administraciones Públicas- cuál es el órgano responsable, en qué cuantía se fija la indemnización y, también -en cumplimiento de la constante jurisprudencia del Tribunal Supremo- la responsabilidad del propio Ayuntamiento como garantía que asegure el resarcimiento del perjudicado. Finalmente, que en posteriores expedientes de responsabilidad patrimonial que pudieran tramitarse por daños ocasionados por intervención de contratistas o concesionarios de la Administración tuviera en cuenta las consideraciones que sustentan estas recomendaciones.

**\* Expediente 377/1999/19 (Recomendación nº 31/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que revocase una resolución sancionadora por infracción de las normas reguladoras del tráfico, ya que la competencia para sancionar la contravención constatada correspondía a los órganos competentes de la Dirección de Tráfico y Parque Móvil del Gobierno Vasco, pues ésta había tenido lugar en una vía calificable como interurbana o, en su caso, como travesía sin las características exclusivas de vía urbana.

**\* Expediente 443/1999/19 (Recomendación nº 54/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que revocara una sanción impuesta por una infracción de las previsiones de la Ordenanza Municipal de Limpieza Urbana reguladoras del horario de depósito de basuras, cuyo único elemento incriminatorio de cargo era el hecho de haber encontrado en el interior de una bolsa objeto de inspección documentos que relacionaban su contenido con el imputado en el expediente sancionador. Asimismo, que dejaran sin efecto el procedimiento de apremio seguido para hacer efectivo el cobro de la multa impuesta, pues las sanciones habían prescrito.

**\* Expediente 793/1999/15 (Recomendación nº 76/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que, como titular de determinado terreno, procediera de inmediato a limpiarlo y a mantenerlo en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, conforme a lo que dispone el art. 19 de la Ley 6/1998 sobre Régimen de Suelo y Valoraciones.

### **Ayuntamiento de Artea**

\* **Expediente 874/1999/23 (Recomendación nº 77/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Artea que incoara un expediente de disciplina urbanística para determinar si se había producido el incumplimiento de una licencia de obras otorgada - pues se habían ejecutado unos trabajos no previstos en la autorización- y que en la tramitación de dicho expediente diera audiencia tanto al propietario del edificio como a otro vecino, ya que ambos reunían la condición de interesados.

### **Ayuntamiento de Bermeo**

\* **Expediente 707/1997/15 (Recomendación nº 58/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bermeo que derogara el art. 4.2.3.6. a) de la Ordenanza Urbanística, tramitando un expediente de Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Bermeo, ya que dicha disposición no guarda relación y resulta discordante con la realidad de las edificaciones del suelo no urbanizable de Bermeo, la cual debe constituir el presupuesto de la normativa urbanística citada. Además, el instrumento urbanístico elegido, un simple y genérico apartado de la Ordenanza Urbanística, resultaba inadecuado. Una decisión de esta orden debería requerir la previa elaboración y tramitación de un documento pormenorizado y exhaustivo, como podrían ser los catálogos previstos en el art. 25 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.

### **Ayuntamiento de Galdakao**

\* **Expediente 731/1999/23 (Recomendación nº 64/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Galdakao que revocase una resolución de la Alcaldía por la que se acordaba desestimar una reclamación de responsabilidad patrimonial, ya que ese Ayuntamiento debe responder de los daños ocasionados por el funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías urbanas y por la omisión del deber de advertir cualquier diferencia del trazado de la calzada o acera. Posteriormente debería dictarse una nueva resolución, previa instrucción del oportuno expediente administrativo, reconociendo la responsabilidad patrimonial que derive en los daños producidos al reclamante en la cuantía que se infiera de él.

### **Ayuntamiento de Portugalete**

\* **Expediente 337/1999/19 (Recomendación nº 6/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Portugalete que devolviera el importe de la tasa que, por inmovilización de un vehículo, abonó su propietario, ya que se concluyó que las previsiones del ordenamiento jurídico no amparaban la adopción de tal medida cautelar por parte de los funcionarios de la Policía Local.

\* **Expediente 331/2000/23 (Recomendación nº 17/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Portugalete que, previa instrucción del oportuno expediente administrativo, dictara una resolución expresa en relación con una reclamación administrativa por responsabilidad patrimonial.

### **Ayuntamiento de Sopelana**

\* **Expediente 751/2000/17 (Recomendación nº 34/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Sopelana que, conforme al procedimiento administrativo de autorización del funcionamiento de una actividad clasificada previsto en el artículo 55 y siguientes de la Ley 3/98, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, decretara el cese de la actividad de txoko, hasta obtener la preceptiva licencia de apertura.

### **Ayuntamientos de Gipuzkoa**

#### **Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián**

\* **Expediente 377/2000/21 (Recomendación nº 24/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que en los supuestos de detención, la medida de registro corporal con desnudo integral no puede constituir una práctica habitual ni sistemática, y que está justificada exclusivamente en aquellos casos en los que las circunstancias personales de la persona detenida, las del delito imputado o la dinámica de la detención la conviertan en una medida necesaria, según criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En todo caso, el responsable de su adopción deberá hacer constar la decisión por escrito, con una motivación sucinta, de modo que resulte posible un posterior control sobre la adecuación de la medida.

#### **Ayuntamiento de Itsasondo**

\* **Expediente 953/1999/17 (Recomendación nº 14/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Itsasondo que, una vez constatado que la actividad de taller situada en los bajos de una vivienda se ejercía clandestinamente, procediera según lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. Dicha disposición dictamina que *“Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde o Alcaldesa tenga conocimiento de que una actividad funciona sin las licencias pertinentes efectuará las siguientes actuaciones: a) Si la actividad pudiese legalizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación, concediéndole al efecto un plazo que, salvo casos excepcionales debidamente justificados, no podrá ser superior a seis meses y pudiendo además clausurarla, si las circunstancias lo aconsejaran, previa audiencia del interesado. b) Si la actividad no pudiera legalizarse por incumplimiento de la normativa sectorial vigente o de las ordenanzas municipales correspondientes, deberá procederse a su clausura, previa audiencia del interesado”*.

#### **Ayuntamiento de Pasaia**

\* **Expediente 475/1999/22 (Recomendación nº 58/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Pasaia que requiriera al titular de un establecimiento de hostelería para que en el plazo improrrogable de dos meses presentara un proyecto de adecuación de la actividad desarrollada a las medidas correctoras previstas en la sección 1ª, capítulo 1º del Decreto 171/1985, de 11 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de carácter general, de aplicación a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a establecer en suelo urbano residencial, y que, asimismo, le advirtiera

que, en caso contrario, se incoaría y tramitaría el correspondiente expediente sancionador por incumplimiento de lo preceptuado en el art. 109.d) de la ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

\* **Expediente 475/1999/22 (Recomendación nº 59/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Pasaia que retirara un equipo de música instalado en un establecimiento de hostelería, porque dicho elemento no se encontraba amparado en la autorización de apertura concedida a su titular. Esta medida debería mantenerse hasta que se regularizase su instalación y los servicios técnicos municipales comprobasen la eficacia de las medidas correctoras que habrían de ser instaladas en el local, de acuerdo con el informe de calificación y adopción de medidas correctoras que a tal efecto debería elaborar el Departamento de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

#### **Ayuntamiento de Ordizia**

\* **Expediente 1198/1999/17 (Recomendación nº 12/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Ordizia que no tolerara ni permitiera, en relación con el funcionamiento de los establecimientos de hostelería, situaciones que pudieran aumentar los efectos nocivos que los ruidos causan a los vecinos, ya que la protección de la salud de los ciudadanos y la conservación de un medio ambiente adecuado son derechos consagrados por los artículos 43 y 45 de la Constitución.

## 2. RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS

### A) GOBIERNO VASCO

#### Universidad del País Vasco

\* **Expediente 194/1999/20 (Recomendación nº 85/1999)**. Se recomendó a la Universidad del País Vasco que adoptase las medidas oportunas que permitieran adecuar el procedimiento de evaluación que se sigue en la ETS de Ingenieros Industriales y de Telecomunicación de Bilbao en los exámenes de 1ª a 4ª convocatoria a las previsiones del vigente Reglamento de Planificación Docente y Evaluación del Alumnado, aprobado por la Junta de Gobierno en sesión de 20 de julio de 1993 y modificado posteriormente en la sesión de 13 de marzo de 1997.

#### Departamento de Sanidad

\* **Expediente 1238/1999/18 (Recomendación nº 5/2000)**. Se recomendó al Departamento de Sanidad que revisase un acuerdo denegatorio en relación con la petición de abono de un transporte sanitario efectuado desde el Hospital General de Palencia hasta el Hospital de Gipuzkoa, atendiendo a las circunstancias en las que aquél se produjo.

#### Servicio Vasco de Salud/Osakidetza

\* **Expediente 396/2000/18 (Recomendación nº 15/2000)**. Se recomendó al Servicio Vasco de Salud/Osakidetza que suspendiera el cumplimiento de una sanción disciplinaria impuesta a un trabajador público, hasta que el acto adquiriese firmeza administrativa.

### B) ADMINISTRACIÓN FORAL

#### Diputación Foral de Bizkaia

\* **Expediente 344/2000/20 (Recomendación nº 16/2000)**. Se recomendó al Departamento Foral de Acción Social que adoptara las medidas oportunas que permitieran revisar la sanción de despido impuesta a una funcionaria, y que calificara de nuevo los hechos que en su momento motivaron la apertura del expediente disciplinario objeto de queja, tipificándolos como falta grave o, en otro caso, de mantenerse la calificación inicial hecha por el IFAS de falta muy grave, fueran sancionados de manera más proporcionada con una sanción de menor entidad.

#### Diputación Foral de Gipuzkoa

\* **Expediente 2368/1998/15 (Recomendación nº 82/1999)**. Se recomendó al Departamento de Transportes y Carreteras de la Diputación Foral de Gipuzkoa que adecuara la instalación de evacuación de aguas de la CN-634, entre los puntos kilométricos 1 y 2, a la altura de determinado establecimiento, para que las aguas no

rebosen vertiendo en la calle Errotalde, ni den lugar a inundaciones en las lonjas de dicha calle.

## C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

### Ayuntamientos de Bizkaia

#### Ayuntamiento de Bilbao

\* **Expediente 66/1998/23 (Recomendación nº 61/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que revocara una resolución del teniente de alcaldía delegado del Área de Obras y Servicios, por la cual se desestimó una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en un vehículo como consecuencia del estado de la calzada en el puente de Deusto, ya que el órgano instructor no realizó la práctica de pruebas esenciales para conocer la realidad de los hechos alegados por el reclamante. Asimismo, se le recomendó que retrotrajese el expediente a la fase previa a la propuesta de resolución y practicase las pruebas citadas. Posteriormente debería dictarse una nueva resolución en la que, si se determinara la realidad de los hechos alegados, se reconociera la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Bilbao, y, en consecuencia, se indemnizara al reclamante por los daños sufridos.

\* **Expediente 525/1999/23 (Recomendación nº 63/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que revocase una resolución del Teniente Alcalde delegado del área de obras y servicios por la que se acordaba desestimar una reclamación por responsabilidad, ya que ese Ayuntamiento debería responder de los daños ocasionados por el funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías urbanas y por la omisión del deber de mantener en condiciones de viabilidad los caminos y vías del municipio. Asimismo, se le recomendó que dictara una nueva resolución, previa instrucción del oportuno expediente administrativo, reconociendo la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento en los daños producidos al reclamante, en la proporción y en la cuantía correspondientes.

\* **Expediente 606/1999/19 (Recomendación nº 20/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que revocara una sanción impuesta por una infracción de las previsiones de la Ordenanza Municipal de Limpieza Urbana reguladoras del horario de depósito de basuras, cuyo único elemento incriminatorio de cargo era el hecho de haber encontrado en el interior de una bolsa objeto de inspección documentos que relacionaban su contenido con el imputado en el expediente sancionador. Asimismo, que dejaran sin efecto el procedimiento de apremio seguido para hacer efectivo el cobro de la multa impuesta, al haber concluido que las sanciones habían prescrito.

\* **Expediente 817/1999/22 (Recomendación nº 104/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que revocara de oficio una licencia de instalación concedida para el ejercicio de una actividad de salón de juegos-cafetería-restaurante, ya que dicha licencia había sido otorgada prescindiendo del cumplimiento del requisito de distancias mínimas entre actividades, que exige el art. 8.1.a) de la Ordenanza Reguladora de Establecimientos de Hostelería y Asimilados. Este precepto impone que la distancia más corta entre cualquier establecimiento sujeto a la Ordenanza ya instalado y el que se



pretende instalar será de 20 metros, medidos de forma lineal, entre establecimientos de los grupos I y II.

\* **Expediente 406/2000/19 (Recomendación nº 29/2000).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que devolviera el importe de las tasas abonadas por el interesado para recuperar su vehículo, que había sido retirado de la vía pública, y que revocara la sanción que le impuso a aquél por no cumplir lo indicado en una señal vertical de circulación, que prohibía estacionar los vehículos en una calle aledaña al estadio de fútbol de San Mamés, puesto que el panel informativo de la señal refería que la prohibición se establecía para los días en los que se celebrara partido, sin indicar la fecha concreta en la que el partido iba a tener lugar.

\* **Expediente 406/2000/19 (Recomendación nº 30/2000).** Como complemento de la recomendación nº 29/2000, se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que, en el panel informativo de todas las señales de prohibida la circulación, la parada y el estacionamiento en los días de partido que están instaladas en los aledaños del estadio de San Mamés insertara la fecha en la que el encuentro iba a tener lugar.

### **Viviendas Municipales de Bilbao**

\* **Expediente 965/1999/23 (Recomendación nº 2/2000).** Se recomendó a Viviendas Municipales de Bilbao que considerara improcedente la actualización de una renta realizada el 2 de septiembre de 1996, pues no se había tenido en cuenta que era un supuesto de los recogidos en la regla séptima de la disposición transitoria segunda, párrafo undécimo, de la Ley 27/1994, de Arrendamientos Urbanos. Asimismo, que Viviendas Municipales de Bilbao devolviera al promotor de la queja las cantidades percibidas indebidamente como consecuencia de la actualización de la renta.

### **Ayuntamiento de Alonsotegi**

\* **Expediente 1074/1999/20 (Recomendación nº 89/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Alonsotegi que dictara las instrucciones oportunas que permitieran paralizar una convocatoria hecha pública para la contratación temporal de un auxiliar administrativo, y que revisara el requisito relativo al empadronamiento de los aspirantes en el municipio, tanto en ésta como en las futuras convocatorias de selección que realice dicha corporación.

### **Ayuntamiento de Basauri**

\* **Expediente 215/1999/22 (Recomendación nº 1/2000).** Se recomendó al Ayuntamiento de Basauri que requiriese a los titulares de una sociedad gastronómica, recreativa y cultural para legalizaran la actividad conforme establece el art. 65 y concordantes de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

### **Ayuntamiento de Sestao**

\* **Expediente 401/1999/22 (Recomendación nº 84/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Sestao que adecuara el art. 7.2.d) de la Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica a las prescripciones que sobre el

alcance del hecho imponible de este tributo señala la Norma Foral 7/89 del Territorio Histórico de Bizkaia, del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Asimismo, se le recomendó que revocara de oficio las liquidaciones giradas al promotor de la queja en concepto de Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, por ser éste titular de un remolque de peso inferior a 750 kg.

## **Ayuntamientos de Gipuzkoa**

### **Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián**

\* **Expediente 2239/1998/19 (Recomendación nº 5/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que inscribiera en el padrón a un ciudadano que no había cumplimentado las hojas correspondientes a la última renovación quinquenal, ya que se habían observado determinadas deficiencias en la actuación del agente de empadronamiento. Esas irregularidades constatadas se referían a que, a criterio del Ararteko, el agente padronal no había actuado con la diligencia exigida para entregar y garantizar que las hojas de inscripción padronal habían sido recibidas por sus destinatarios, y para recoger o garantizar que esas hojas habían sido debidamente cumplimentadas y devueltas al Ayuntamiento.

\* **Expediente 2308/1998/23 (Recomendación nº 20/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que dictara una resolución expresa en relación con una solicitud de declaración de nulidad de una licencia de actividad, presentada por parte interesada, teniendo en cuenta la obligación que en tal sentido se impone a las administraciones públicas en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Asimismo, se le recomendó que, a la hora de resolver esa solicitud, tuviera en cuenta que en el momento de conceder la licencia de actividad estaba en vigor la Ordenanza Municipal Reguladora de Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas de Donostia/San Sebastián, de 12 de abril de 1994. Finalmente, el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, en el momento de dictar la resolución, debería considerar la posibilidad de reconocer la existencia de su responsabilidad por daños indemnizables, según lo previsto en el artículo 102.3 de la Ley 30/1992.

\* **Expediente 173/1999/01 (Recomendación nº 56/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que admitiera los documentos justificativos del empleo de la ayuda de AES recibida en el segundo semestre de 1998 que presentaron los promotores de la queja, y que, por tanto, revisara la decisión de denegar ayuda de AES para el presente año a esas personas, ya que la denegación se fundamentaba en la falta de presentación de dichos documentos.

### **Ayuntamiento de Irun**

\* **Expediente 753/2000/20 (Recomendación nº 35/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Irun que adoptase las medidas oportunas que permitieran revisar y dejar sin efecto el injustificado segundo llamamiento anunciado por el tribunal calificador del concurso oposición para la provisión de una plaza de auxiliar de archivo, para repetir el tercer ejercicio de la fase de oposición (tests psicotécnicos). Así se resta-

blecería la concurrencia exclusivamente entre aquellos aspirantes que, habiendo acudido al primero de los llamamientos, hubieran continuado en el proceso selectivo.

#### **Ayuntamiento de Lasarte-Oria**

\* **Expediente 33/1998/23 (Recomendación nº 8/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Lasarte-Oria que revocase una sanción por infracción de las normas reguladoras del tráfico, porque el expediente tramitado adolecía del trámite esencial establecido para resolver este expediente sancionador: esto es, el traslado de la propuesta de resolución y del expediente para que pueda alegar lo que estime oportuno (establecido en el artículo 13.2 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial). Asimismo, porque la prohibición de estacionamiento cuya infracción se sancionaba no estaba señalizada según lo previsto en el artículo 154 del Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación.

#### **Ayuntamiento de Pasaia**

\* **Expediente 2496/1998/17 (Recomendación nº 24/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Pasaia que mediante decreto de alcaldía acordara, como medida cautelar, la inmediata clausura de un gimnasio, hasta que su titular obtuviera las preceptivas licencias que garantizaran el correcto funcionamiento de la instalación, tal como reiterada jurisprudencia ha señalado en este sentido.

### **D) OTRAS ENTIDADES LOCALES AFECTADAS**

#### **Junta Administrativa de Osma**

\* **Expediente 1667/1998/15 (Recomendación nº 13/1999)**. Se recomendó a la Junta Administrativa de Osma, como responsable por ley de la limpieza viaria en dicho núcleo rural, que velara para que el estado de conservación y limpieza de sus calles reúna los requisitos sanitarios mínimos. Para ello, en el ejercicio de su competencia, tal junta administrativa debería requerir a los vecinos titulares de explotaciones ganaderas para que, tras el paso del ganado por las calles, retiren los excrementos, o bien para que adopten cualquier otra medida que permita garantizar la limpieza y salubridad mínima de las calles.

### 3. RECOMENDACIONES PENDIENTES

#### A) GOBIERNO VASCO

##### **Departamento de Educación, Universidades e Investigación**

\* **Expediente 109/2000/20 (Recomendación nº 13/2000).** Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que adoptara las medidas oportunas que permitieran atender la legítima pretensión de una solicitante de una beca de especialización para postgraduados de conocer el detalle de los criterios de valoración seguidos por la comisión calificadora, así como el de la puntuación obtenida por los becarios seleccionados en aplicación de los anteriores criterios.

\* **Expediente 126/2000/18 (Recomendación nº 7/2000).** Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que en los supuestos de decisiones que puedan afectar a las condiciones de escolarización de unos alumnos, se agoten, mediante las oportunas consultas, las posibilidades participativas que ofrecen los órganos de gobierno en los que intervienen los distintos sectores afectados.

\* **Expediente 557/2000/20 (Recomendación nº 40/2000).** Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que se adoptara las medidas oportunas que permitieran reconocer al colectivo de funcionarios interinos no estables la posibilidad de disfrute de la situación de excedencia por cuidado de familiares.

##### **Departamento de Interior**

\* **Expediente 1797/1998/19 (Recomendación nº 27/1999).** Se recomendó al Departamento de Interior que revocase de oficio una sanción que impuso el Responsable Territorial de Tráfico de Bizkaia por una infracción cometida en una vía urbana del municipio de Berango, ya que carecía de competencia para hacerlo, por haberse constatado que no se había respetado el procedimiento adecuado para realizar la traslación competencial a que se refiere el artículo 68.2 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

\* **Expediente 597/2000/19 (Recomendación nº 47/2000).** Se recomendó al Departamento de Interior del Gobierno Vasco que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción otorgada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, revocara una sanción impuesta en aplicación del régimen sancionador en materia de tráfico, porque la incoación del procedimiento se había notificado una vez transcurridos dos meses desde que se formuló la denuncia y, además, porque, a criterio del Ararteko, el expediente había caducado.

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

\* **Expediente 937/1999/23 (Recomendación nº 3/2000).** Se recomendó al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente

que iniciara el procedimiento preliminar correspondiente para determinar la existencia de defectos de medida en las plazas de garaje destinadas a personas con minusvalía en la promoción concertada de 252 viviendas de protección oficial en el polígono de San Luis-Barakaldo. Tras esas diligencias, si se verificara la infracción de las ordenanzas de diseño aprobadas por Orden de 18 de mayo de 1994, el Departamento debería imponer a la empresa promotora la obligación de adecuar las dimensiones de las plazas a la ordenanza infringida, sin perjuicio de aplicar las sanciones procedentes.

\* **Expediente 826/2000/23 (Recomendación nº 39/2000).** Se recomendó al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente que revisara una resolución de la Viceconsejera de Medio Ambiente, por la que se autorizó la realización de un proyecto de construcción de 9 viviendas y garajes en la UARc12-B de Lekeitio, ya que esa autorización prevé un uso edificatorio en la zona de servidumbre de protección, en contra de lo previsto en el artículo 25.1ª) de la Ley 22/1988, de Costas.

### **Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social**

\* **Expediente 98/1999/23 (Recomendación nº 32/2000).** Se recomendó al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social que iniciara la tramitación de un expediente de resarcimiento de daños y perjuicios por los perjuicios ocasionados a los promotores de determinada campaña de divulgación contratada por él mismo en 1998. Un vez instruido, debería acordarse indemnizar al interesado en todas las cantidades previstas o consignadas para la prestación de dicha campaña de divulgación, tanto las materializadas como las no realizadas por causas no imputables a los contratistas.

## **B) ADMINISTRACIÓN FORAL**

### **Diputación Foral de Bizkaia**

\* **Expediente 9/1998/16OF (Recomendación nº 109/1998).** Se recomendó a la Diputación Foral de Bizkaia que adoptase las medidas necesarias para que la puesta a disposición de los ciudadanos, de manera efectiva, del Boletín Oficial del Territorio Histórico coincida con su fecha de publicación, de manera que las normas en él contenidas sean conocidas antes de desplegar sus efectos, tal como prescribe el ordenamiento jurídico vigente.

\* **Expediente 2441/1998/15 (Recomendación nº 30/1999).** Se recomendó al Departamento de Obras Públicas de la Diputación Foral de Bizkaia que incoara un expediente de delimitación de tramos urbanos de siete carreteras que atraviesan el casco urbano de Bilbao y plantean problemas de delimitación competencial, lo que afecta a la conservación de los servicios urbanos de dichas vías, en perjuicio de los vecinos de Bilbao. La tramitación del expediente debería ajustarse a lo dispuesto en el art. 57 de la Norma Foral 2/1993 de Carreteras de Bizkaia, siendo preceptivo el trámite de audiencia al Ayuntamiento de Bilbao.

## C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

### Ayuntamientos de Álava

#### Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz

\* **Expediente 1736/1998/23 (Recomendación nº 101/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que, previos los trámites oportunos, revocase los decretos de esa alcaldía mediante los que se imponían al promotor de la queja nueve sanciones por infracción de las normas reguladoras del tráfico.

\* **Expediente 31/1999/19OF (Recomendación nº 10/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que modificara los preceptos de la Ordenanza Municipal reguladora de los Usos, Tráfico y Circulación en las públicas de carácter urbano que, infringiendo las previsiones del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos y Seguridad Vial -aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo- y del Reglamento General de Circulación -aprobado por Real Decreto 13/1992, de 17 de enero-, posibilitan la circulación de bicicletas por zonas peatonales.

\* **Expediente 40/2000/23 (Recomendación nº 50/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que evitara utilizar animales como reclamo publicitario para el sorteo del día de San Antón y eliminar su participación sin autorización en espectáculos o manifestaciones populares, para que se respeten las previsiones de los artículos 4.6 y 5.d de la Ley 6/1993, de 29 de octubre, de Protección de los Animales y el artículo 9 de la Ordenanza Municipal de ese Ayuntamiento, reguladora de la Tenencia y Protección de Animales.

\* **Expediente 314/2000/23 (Recomendación nº 37/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que revocara un decreto de alcaldía por el que se acordaba desestimar una reclamación presentada por responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que dicha corporación debe responder de los daños ocasionados al reclamante por un funcionamiento anormal del servicio público de mantenimiento de las vías urbanas y por la omisión del deber de vigilar y mantener en condiciones de viabilidad determinada calle que determinó la existencia de una arqueta municipal sin tapa y sin señalización alguna. Asimismo se le recomendó que, posteriormente, dictara una nueva resolución reconociendo la responsabilidad patrimonial que derivara de los daños ocasionados al reclamante, en la proporción y en la cuantía que se determine en la instrucción del expediente correspondiente.

#### Ayuntamiento de Iruña de Oca

\* **Expediente 1123/1997/22 (Recomendación nº 28/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Iruña de Oca que devolviera al promotor de la queja el importe que había depositado en concepto de abono del impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica, pues, teniendo en cuenta su lugar de residencia en el momento en el que se produjo el devengo del impuesto referido, su importe debería haber sido ingresado en otro municipio.

## **Ayuntamientos de Bizkaia**

### **Ayuntamiento de Bilbao**

\* **Expediente 577/2000/16 (Recomendación nº 38/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que en las futuras ordenanzas reguladoras de los precios públicos por utilización de las instalaciones deportivas municipales eliminara cualquier causa de discriminación de las familias monoparentales -con independencia del origen de dicha situación- respecto de las familias en las que ambos progenitores conviven con hijos a su cargo. En particular, se le recomendó que permitiera que, en el caso de familias monoparentales, el abono de la cuota individual fuera compatible con la inclusión como beneficiarios de los hijos a su cargo que reunieran el resto de requisitos establecidos con carácter general.

\* **Expediente 598/2000/21 (Recomendación nº 33/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que modificase ciertas prácticas constatadas en la Policía Local, en aras de una profundización en el respeto a los derechos de la personas detenidas, en concreto las siguientes: a) La medida consistente en obligar a la persona detenida a desnudarse implica un menoscabo del derecho a la intimidad, por lo que su adopción sólo se justifica cuando constituya una medida idónea, necesaria y proporcional, de acuerdo con los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional. La concurrencia de dichos requisitos ha de comprobarse en cada caso específico, mediante el análisis de las circunstancias del hecho y de las características personales del imputado. Asimismo, deberán reflejarse sucintamente y por escrito las razones que han motivado la adopción de la medida, sin que resulte suficiente la inclusión de una argumentación genérica e igual en todas las actas que recogen la diligencia. b) En las detenciones policiales ha de cumplirse escrupulosamente el mandato del art. 520.1 LECr., según el cual, la privación de libertad no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos. A tal efecto, el agente instructor del atestado debe avisar desde el primer momento al abogado que va a asistir a la persona detenida, con independencia de que dicho letrado actúe de oficio o haya sido designado por ésta. El aviso al letrado correspondiente podrá posponerse unas horas cuando sea preciso realizar diligencias de investigación directamente relacionadas con los hechos que se imputan a la persona detenida, pero en ningún caso las demoras imputables al funcionamiento del propio cuerpo policial pueden justificar el retraso de la puesta en libertad de aquélla. c) Cuando la detención en las dependencias policiales se prolongue más de doce horas, ha de proporcionarse a la persona detenida al menos una comida diaria completa y caliente, sin que resulte adecuada una alimentación basada exclusivamente en bocadillos. Por tanto, esa corporación debería adoptar las medidas oportunas para asegurar la correcta atención a los detenidos en el aspecto dietético, procurando, asimismo, respetar en la medida de lo posible las convicciones religiosas o las dietas impuestas por motivo de salud.

### **Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana/Abanto Zierbena**

\* **Expediente 205/1998/22 (Recomendación nº 11/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana que revocara de oficio una liquidación girada en concepto impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, ya

que incluía en su base imponible obras que se habían realizado sin licencia en el local antes de que el actual titular se convirtiera en arrendatario del establecimiento. Posteriormente, esa entidad local debería girar al interesado una nueva liquidación por este concepto, sobre la base del coste real y efectivo de las obras por él ejecutadas.

#### **Ayuntamiento de Alonsotegi**

\* **Expediente 2431/1998/23 (Recomendación nº 39/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Alonsotegi que revocase la orden de demolición de una chabola, ya que en su construcción no se había respetado el procedimiento establecido para la protección de la legalidad urbanística. Asimismo, el Ayuntamiento debería iniciar, de oficio, un expediente de responsabilidad patrimonial, con objeto de indemnizar los perjuicios derivados de la demolición, de la ejecución ejecución subsidiaria y, en su caso, de cuantos daños quedaran suficientemente justificados por el perjudicado.

#### **Ayuntamiento de Galdakao**

\* **Expediente 722/1999/22 (Recomendación nº 22/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Galdakao que cumpliera de inmediato los trámites en el expediente de legalización de una actividad de bar -que habían sido omitidos-, ya que el art. 58 de la Ley General de Protección del Medio Ambiente impone su cumplimiento. Esa entidad local debería someter a información pública la solicitud de legalización de la actividad, insertando el anuncio de la instalación en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Bizkaia y notificando personalmente a los vecinos inmediatos al lugar en el que se emplaza la actividad, con el fin de que puedan expresar las alegaciones y objeciones que estimen oportunas. Asimismo, una vez cumplido este trámite esencial, el Ayuntamiento de Galdakao debería recabar un informe del Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco sobre el establecimiento de la actividad y presentar un informe municipal razonado sobre esta instalación. Por último, si tras cumplimentar la legalización de la actividad el proyecto inicialmente presentado sufriera alguna variación, debería ser sometido de nuevo al Departamento de Medio Ambiente y Acción Territorial de la Diputación Foral de Bizkaia, para que sus servicios determinen la imposición de las medidas correctoras oportunas.

#### **Ayuntamiento de Plentzia**

\* **Expediente 271/2000/23 (Recomendación nº 48/2000)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Plentzia que dictara una resolución expresa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial, en virtud de la obligación recogida en los artículos 42 y 43 de la Ley 30/1992, de 30 de noviembre. Todo ello, una vez instruido el expediente administrativo correspondiente conforme a las prescripciones establecidas en el RD 429/1993 de 26 de marzo. Asimismo, se le recomendó que en ulteriores reclamaciones de responsabilidad patrimonial el Ayuntamiento de Plentzia siguiera las disposiciones recogidas en la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, y en el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.



## Ayuntamientos de Gipuzkoa

### Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián

\* **Expediente 1960/1998/19 (Recomendación nº 33/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que devolviera al promotor de la queja las cantidades abonadas para anular la denuncia que le fue formulada por estacionamiento en zona afectada por la OTA, sin disponer de título habilitante, ya que su acreditada condición de minusválido -aunque residente en otro municipio- le autorizaba a aparcar su automóvil en el lugar y en las condiciones en las que lo hizo. Asimismo, debería modificar las previsiones de la Ordenanza reguladora del servicio municipal de estacionamiento regulado, con el fin de que en ella se refleje la equiparación de la estación de los minusválidos residentes y no residentes. Finalmente, hasta que se produjera la modificación de la Ordenanza, el Ayuntamiento debería cursarse instrucciones a los servicios de la Policía Local, para que, en la práctica y hasta ese momento, se reconociera la situación que se pretende establecer.

\* **Expediente 2423/1998/23 (Recomendación nº 99/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que dictara resolución expresa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial, en virtud de la obligación que se impone a las administraciones públicas en los artículos 42 y 43 de la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

\* **Expediente 701/2000/23 (Recomendación nº 31/2000).** Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que el Patronato Municipal de la Vivienda tuviera en cuenta, en los procesos de adjudicación de viviendas, todos los documentos y alegaciones presentados por los solicitantes durante la tramitación de los expedientes, en aplicación de las previsiones contenidas en el artículo 79.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con el artículo 35, e) de la misma ley.

### Ayuntamiento de Arrasate/Mondragón

\* **Expediente 3/2000/23 (Recomendación nº 8/2000).** Se recomendó al Ayuntamiento de Mondragón que anulara un decreto de alcaldía por el que se concede a Iberdrola, S.A. licencia de obras para instalar una línea de alta tensión (30 KW) desde la subestación de Mondragón (Muxola) hasta el centro de transformación Fagor Ederlan. El motivo de esta recomendación era que, al tramitar la concesión de la licencia, la corporación municipal omitió remitir el expediente al Departamento de Obras Hidráulicas y Urbanismo de la Diputación Foral de Gipuzkoa, en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 2 del Decreto Foral 82/1998, de 24 de noviembre. Este trámite era preceptivo, ya que las instalaciones de líneas aéreas de alta tensión en el suelo no urbanizable requieren la previa declaración de utilidad pública mediante orden foral.

### Ayuntamiento de Beasain

\* **Expediente 1125/1999/17 (Recomendación nº 36/2000).** Se recomendó al Ayuntamiento de Beasain que mediante Decreto de Alcaldía acordara, como

medida cautelar, la inmediata clausura de un bar-restaurante, previa audiencia del interesado, tal como prescribe el artículo 65 a) de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

#### **Ayuntamiento de Oiartzun**

\* **Expediente 292/2000/22 (Recomendación nº 19/2000).** Se recomendó al Ayuntamiento de Oiartzun que requiriese al titular de una actividad de guardería de vehículos para que legalizara esa actividad. Para ello, su titular debería presentar la documentación técnica contenida en los apartados del anexo IV que le resulten de aplicación, y continuar la tramitación que se señala en los arts. 3 y 4 del Decreto 165/1999, de 9 de marzo, por el que se establece la relación de actividades exentas de la obtención de la licencia de actividad prevista en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

#### 4. RECOMENDACIONES NO PROCEDENTES

##### A) ADMINISTRACIÓN LOCAL

###### Ayuntamientos de Álava

###### Ayuntamiento de Salvatierra/Agurain

\* **Expediente 670/1999/23 (Recomendación nº 100/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Salvatierra/Agurain que revocara la resolución del contrato de explotación del complejo deportivo de Agurain, acordada estrictamente por incumplimiento del contratista -impago del canon correspondiente-, ya que en el análisis efectuado por el Ararteko se constató un incumplimiento de dicha corporación municipal -en cuanto titular del local en el que había de desarrollarse la actividad- sobre su obligación de mantener las condiciones higiénico-sanitarias del local, circunstancia ésta que no ha permitido una ejecución adecuada del objeto del contrato. Posteriormente, debería resolverse el contrato administrativo, de mutuo acuerdo, previa instrucción del oportuno expediente administrativo, determinando la incidencia y el alcance del incumplimiento de cada una de las partes en el contrato.

## 5. RECOMENDACIONES SUSPENDIDAS POR HABERSE RESIDENCIADO EL ASUNTO EN SEDE JUDICIAL

### A) GOBIERNO VASCO

#### Departamento de Educación, Universidades e Investigación

\* **Expediente 378/2000/20 (Recomendación nº 21/2000).** Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que adoptara las medidas oportunas que permitieran revisar el proceso de admisión de alumnos que para el curso escolar 2000-2001 se ha seguido en la ikastola Txingudi de Irun, para que se garantice la aplicación plena y efectiva de los criterios legales de admisión de alumnos, entre ellos el de la proximidad del domicilio familiar.

\* **Expediente 817/2000/20 (Recomendación nº 46/2000).** Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que adoptara las medidas oportunas que permitieran reponer la situación jurídica de un funcionario docente participante en el concurso de traslados convocado por la Orden de 21 de marzo de 2000 (BOPV de 28), del Consejero Educación, Universidades e Investigación, y resuelto mediante la Orden de 27 de julio de 2000 (BOPV de 31 de agosto) del mismo consejero, bien por el cauce de justicia administrativa que inició el propio interesado (recurso administrativo interpuesto contra la resolución definitiva del concurso de traslados), bien por el cauce de revisión de oficio por la propia Administración educativa. La recomendación trae causa de la imposibilidad que tuvo el interesado de subsanar los errores que se constataron en la solicitud cursada al órgano administrativo correspondiente.

\* **Expediente 972/2000/20 (Recomendación nº 49/2000).** Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que adoptara las medidas oportunas que permitieran reponer la situación jurídica de la interesada como participante en el concurso de traslados convocado por la Orden de 21 de marzo de 2000 (BOPV de 28), del Consejero de ese departamento, y resuelto mediante la Orden de 27 de julio de 2000 (BOPV de 31 de agosto) del mismo consejero, bien por el cauce de justicia administrativa iniciado en su caso por la propia interesada (recurso administrativo interpuesto contra la resolución definitiva del concurso de traslados), bien por el cauce de revisión de oficio por la propia Administración educativa.

### B) ADMINISTRACIÓN LOCAL

#### Ayuntamientos de Álava

##### Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz

\* **Expediente 650/2000/20 (Recomendación nº 25/2000).** Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que adoptara las medidas oportunas que permitieran reconocer la pretensión que formuló la promotora de la queja: esto es, que le fueran concedidas las licencias necesarias para concurrir a los exámenes pendientes del

curso de adaptación de estudios de documentación (incluso una vez agotados los 12 días previstos en el art. 58 del actual ARCEPAFE), con los efectos que de ello se derivaran.

## **Ayuntamientos de Gipuzkoa**

### **Ayuntamiento de Beasain**

\* **Expediente 2150/1998/17 (Recomendación nº 4/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Beasain que los servicios técnicos municipales realizaran una medición sonora de los ruidos que genera un comercio dedicado a la venta al por menor de carne, así como una inspección técnica del local, para verificar si la actividad se ajusta a las medidas correctoras impuestas en la licencia de apertura, de 13 de abril de 1987, y a las previsiones del Decreto 171/85, de 11 de junio del Gobierno Vasco. Asimismo, si en la inspección practicada se advirtieran deficiencias, debería requerir al titular de la instalación para que las corrija en un plazo determinado, el cual, tal y como dispone el artículo 64.2 de la Ley 3/98, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, no podrá ser superior a seis meses, salvo en casos especiales debidamente justificados.

### **Ayuntamiento de Segura**

\* **Expediente 2519/1998/15 (Recomendación nº 48/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Segura que realizara las actuaciones necesarias para retirar el canalón del alero de un caserío, ya que al pasar sobre el camino público municipal restringe su capacidad de tránsito tanto en altura como en anchura.

\* **Expediente 2519/1998/15 (Recomendación nº 49/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Segura que ordenara la retirada del pretil que limita la huerta de un caserío con un camino rural, salvo en la parte correspondiente a una curva del camino. El motivo era que esa parte del pretil no existía antes de concederse la licencia y, por tanto, al tratarse no de una reparación, sino de un nuevo cierre, debería respetar la distancia de un metro exigida por el art. 61-2º de la Norma Foral 17/1994, de 25 de noviembre, de Carreteras y Caminos de Gipuzkoa.

\* **Expediente 2519/1998/15 (Recomendación nº 50/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Segura que efectuase una prueba de carga para determinar la resistencia del puente situado junto a la fachada de un caserío. En función del resultado de este ensayo, la corporación podría conocer la capacidad portante del puente y, en consecuencia, debería autorizar o denegar el paso de vehículos pesados con tonelaje comprendido entre 13,5 y 26 toneladas, en función de que sean o no compatibles con la resistencia del puente.

## 6. RECOMENDACIONES SUSPENDIDAS POR OTRAS RAZONES

### A) GOBIERNO VASCO

#### Departamento de Interior

\* **Expediente 151/1999/19 (Recomendación nº 43/1999)**. Se recomendó al Departamento de Interior que revocara una sanción impuesta por circular sin disponer del recibo en vigor del seguro obligatorio de responsabilidad civil, pues, a criterio del Ararteko, y según se desprendía de la información disponible, el conductor aportó, a requerimiento del agente denunciante, el único recibo que se había expedido y que se encontraba en vigor en el momento en el que se formuló la denuncia

### B) ADMINISTRACIÓN FORAL

#### Diputación Foral de Bizkaia

\* **Expediente 1465/1998/19 (Recomendación nº 53/1998)**. Se recomendó al Departamento de Obras Públicas de la Diputación Foral de Bizkaia que, previos los trámites oportunos, revocara una orden foral por la que se adjudicaba un concurso, y retrotrajera las actuaciones hasta la propuesta de resolución, en cuya elaboración deberían tenerse en cuenta, exclusivamente, los criterios de adjudicación previstos en el pliego de condiciones técnicas.

### C) OTRAS ENTIDADES LOCALES AFECTADAS

#### Junta Administrativa de Orbiso

\* **Expediente 2551/1998/22 (Recomendación nº 94/1999)**. Se recomendó a la Junta Administrativa de Orbiso que promoviera el traslado de una toma de agua a otro emplazamiento -solicitando acogerse a los planes de ayudas que promueve la Diputación Foral de Álava para financiar dicha inversión-, o bien otro tipo de medidas, para conseguir que las labores de limpieza y carga de las cisternas de plaguicidas no se realicen en la caseta donde actualmente se desarrollan, si fuera preciso con la colaboración de otras administraciones.

## CAPÍTULO VI

# **RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL**

## 1. NECESIDAD DE UN MAYOR CONTROL DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE LOS CONCIERTOS EDUCATIVOS

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, el derecho a la educación incorpora, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional. Por ello, los poderes públicos han de procurar la efectividad de tal derecho para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que reconoce el art. 27.4 de la Constitución.

Para desarrollar este cometido prestacional, los poderes públicos no sólo disponen de los instrumentos de planificación que se mencionan en el apartado 5 de este mismo precepto constitucional (art. 27), sino que cuentan también con la aplicación de las correspondientes ayudas públicas orientadas a financiar a los centros docentes que reúnan los requisitos que fijen o señalen las leyes. En este sentido, STC 86/1985, de 10 de julio – RTC 1985\86 FJ 3º).

El legislador constitucional, al reconocer el derecho a la educación, ha pretendido el concurso de los centros privados, con el fin de asegurar la gratuidad y universalidad de la enseñanza en los niveles obligatorios, así como para garantizar, en la medida de lo posible, el derecho a la elección de centro docente distinto de los creados por los poderes públicos.

Precisamente, los conciertos educativos tratan de ser los instrumentos jurídicos mediante los cuales los centros privados que lo deseen puedan impartir la educación obligatoria en régimen de gratuidad, como en efecto dispone la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE, en adelante).

Es sabido que, en el sistema de conciertos, las administraciones educativas se comprometen a aportar fondos públicos para asegurar que la enseñanza se imparta en condiciones de gratuidad. Con ese fin se contempla la financiación íntegra de las cantidades correspondientes a salarios de personal docente (incluidas las cotizaciones por cuota patronal a la seguridad social) y de otros gastos (los de personal de administración y servicios), así como los gastos ordinarios de mantenimiento, conservación y reposición de inversiones reales.

En clara reciprocidad, los titulares de centros privados concertados asumen la obligación de impartir gratuitamente las enseñanzas objeto de concierto. De este modo, las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares deben ser en todo caso voluntarias, y no pueden tener en ningún caso carácter lucrativo.

Más en detalle, aun cuando se trata de una normativa de ámbito estatal (RD 1964/1995, de 20 de octubre) se definen como actividades escolares complementarias las establecidas por los centros con carácter gratuito dentro del horario de perma-



nencia obligado de los alumnos y como complemento de la actividad escolar en la que pueda participar el conjunto de los alumnos del grupo, curso, ciclo, etapa o nivel. El cobro de cualquier cantidad a los alumnos en concepto de actividades escolares complementarias debe ser autorizada por la Administración educativa competente.

Por otro lado, se definen como actividades extraescolares las dirigidas a los alumnos del centro que se realicen en el intervalo de tiempo comprendido entre la sesión de la mañana y de la tarde del horario de permanencia, así como las que se realicen antes o después de ese horario. Estas actividades no pueden contener enseñanzas incluidas en la programación docente de cada curso y no pueden ser susceptibles de evaluación a efectos académicos de los alumnos. Las cuotas correspondientes debe aprobarlas el consejo escolar del centro y comunicarlas a la Administración educativa.

Por último, se consideran servicios complementarios de los centros el comedor, el transporte escolar, el gabinete médico o psicopedagógico o cualquier otro de naturaleza análoga. Las administraciones educativas deben establecer el procedimiento de aprobación de cuotas de estos servicios. Tanto estas últimas cuotas como las correspondientes a actividades extraescolares pueden contribuir a mantener y mejorar las instalaciones.

Como colofón o cláusula de cierre que pretende blindar y asegurar el correcto funcionamiento del sistema de conciertos, la LODE advierte que la impartición de enseñanzas objeto del concierto contraviniendo el principio de gratuidad será tratado como causa de incumplimiento, pudiendo llegar a suponer, en caso de reiteración, la rescisión del propio concierto.

Con este breve resumen del sistema de conciertos educativos hemos querido subrayar que, al menos en su configuración legal, se presenta como un sistema equilibrado o compensado de obligaciones recíprocas cuyo efectivo control o fiscalización tampoco es especialmente conflictivo.

Sin embargo, lo cierto es que la realidad de algunas quejas tramitadas por esta institución muestra un panorama que, en ocasiones, difiere de esta descripción teórica que se acaba de realizar. En efecto, en más de una ocasión, padres de alumnos escolarizados en centros concertados han requerido la intervención del Ararteko ante el cobro de ciertas cantidades que no se correspondían con el régimen de gratuidad conforme al que debe discurrir la actividad de estos centros educativos. En sus denuncias dejaban entrever un especial temor a que el impago de estas cuotas pudiera tener alguna repercusión en la normal actividad docente, así como en la evaluación del rendimiento académico de sus hijos.

En este tipo de asuntos, cuando es el propio centro educativo el que asume la responsabilidad del cobro de estas cantidades que no se adecuan al régimen de gratuidad propio del concierto, es más fácil plantear una eventual acción de control por parte de la Administración educativa. Esta acción, lógicamente, está orientada a reponer los términos del concierto. Así, cuando las exigencias económicas que plantean determinados centros educativos concertados no se corresponden con las actividades extraescolares o servicios complementarios aprobados, o, aun guardando la debida correspondencia, tales exigencias se oponen al carácter no lucrativo y voluntario que debe siempre caracterizar a estas aportaciones económicas, tiene pleno sentido la intervención directa de las autoridades educativas, para reponer y asegurar el régimen de gratuidad propio del concierto.

Como muestra de estas intervenciones, cabe citar el expediente de queja nº 701/96, tramitado en esta institución, cuyos pormenores fueron recogidos en el resumen que se incorporó en el área de educación en el Informe Anual al Parlamento Vasco de 1997 (pág. 149). En aquella ocasión, la queja la planteó el padre de una alumna que cursaba estudios de EGB en un centro privado concertado de Donostia/San Sebastián. En ella denunciaba la actitud de silencio de la Delegación Territorial de Educación ante una reclamación interpuesta por el cobro de ciertas cantidades –en concepto de cuotas de funcionamiento- que no se correspondían con el carácter concertado del centro. Entre la documentación que acompañaba a la queja figuraba una copia de un escrito de la dirección del centro educativo, en el cual se reconocía que las cantidades que se exigían por este concepto -cuotas de funcionamiento- no se correspondían, al menos en todos los casos, con actividades que pudieran calificarse como actividades extraescolares. Asimismo, son muchos los pronunciamientos judiciales habidos a este respecto; entre otros: STS de 28-1.1999-RJ 1999\553.

En cambio, en otras ocasiones, la intervención de otras instancias con personalidad independiente de la de los centros educativos dificulta notablemente el control efectivo de este régimen de gratuidad exigible a los centros concertados, y hace variar también la propia percepción de los padres sobre el carácter gratuito derivado del concierto educativo.

Como reflejo de esta última realidad, citaremos un caso reciente de un centro concertado de Bizkaia, en el que la asociación de padres de alumnos (APA) viene requiriendo el pago de una determinada cuota a modo de “*aportación complementaria*”. La persona promotora de la queja denunció ante el Ararteko la exigencia reiterada del pago de esta cuota, pese a la voluntad de impago mostrada desde un inicio, así como la repercusión que esta circunstancia estaba teniendo, en su opinión, en la evaluación del rendimiento académico de su hija.

En una primera valoración que tuvo lugar tras la interposición de la queja, esta institución se vio obligada a indicar a este ciudadano que las APA, como asociaciones con personalidad jurídica propia, están facultadas para el cobro de las aportaciones que estimen oportunas. Naturalmente, estas aportaciones, en lo que se refieren a la actividad escolar, deben tener el carácter de voluntarias, con el fin de que no afecten al régimen de concierto de los servicios educativos. Asimismo, debe justificarse su destino a actividades sin ánimo de lucro propias de las APA.

En este punto creemos oportuno resaltar que la pertenencia a las APA es, en todo caso, voluntaria. Con ello queremos destacar que la propia ordenación legal existente no ampara ninguna vía de financiación indirecta como la que, de hecho, podría tener lugar si, tras declarar la gratuidad de la enseñanza, se habilitase una suerte de participación obligada en las correspondientes APA, para establecer una cuotas de financiación también obligadas.

No obstante, en el caso denunciado ocurrió que, pese a esta inicial valoración, nuevos indicios aportados por el promotor de la queja -los cuales dejaban entrever la intervención de personal de la dirección del centro en el reclamo de las cantidades pendientes por este interesado- obligaron al Ararteko a solicitar al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que abriera un expediente informativo, que finalmente ha dado lugar a la constitución de una comisión conciliadora que debe adop-

tar las medidas necesarias en relación con el conflicto planteado en este centro educativo con respecto a las obligaciones del concierto.

En el informe elaborado con motivo de ese expediente informativo se recogen una serie de conclusiones que, dado el alcance que pueden tener en el sistema de concertación, no pueden pasar desapercibidas. Estas conclusiones, nos han hecho temer la posibilidad de formas de proceder y de entender la financiación de los centros educativos que no se corresponden con el régimen de gratuidad.

En este informe se confirma que es la APA la que mediante un concepto de “*aportación complementaria*” compensa el déficit que presenta el colegio cada curso académico como resultado de los gastos derivados de su propio proyecto educativo (ideario, carácter propio) y de la asignación modular que la Administración le otorga en calidad de los conciertos educativos. Se reconoce también que un tanto por ciento elevado de centros concertados y, en menor medida, de centros públicos utilizan la vía de las APA para cofinanciar sus proyectos educativos o actividades puntuales.

Es verdad que esta realidad, en sí misma y sin otros matices, no puede ser tachada como irregular. Como hemos señalado anteriormente, nada cabe objetar al hecho de que las APA, como asociaciones con personalidad jurídica propia, requieran el pago de aportaciones, siempre y cuando éstas tengan carácter voluntario -de tal modo que no afecten al régimen de concierto- y se justifique que estas aportaciones se destinan a actividades sin ánimo de lucro propias de la asociación.

Asimismo, creemos necesario poner de relieve que no somos ajenos a que estas conclusiones pueden ser utilizadas de manera fácil e inmediata para suscitar un debate reivindicativo en cuanto a la insuficiencia de los actuales módulos de concertación, bien por parte de los centros concertados, bien por otros sectores del ámbito educativo (asociaciones de padres de alumnos, etc.). Sin embargo, ni es esta nuestra intención, ni disponemos de datos que sean indicio de la necesidad de un debate de este tipo.

En efecto, esta institución se reconoce incapaz de pronunciarse de una manera fundada sobre si los actuales módulos de concertación son bastantes para sufragar los costos que implica el servicio de enseñanza concertada atendiendo a unos estándares mínimos de calidad. Estimamos, además, que esta discusión tiene una clara connotación de oportunidad política y que, por tanto, excede del ámbito de intervención de esta institución.

Por ello, el único enfoque que pretende dar el Ararteko al análisis de las conclusiones que ha planteado la Administración educativa es el de poner de manifiesto el alejamiento que tales conclusiones evidencian respecto de los parámetros propios del sistema de conciertos que hemos resumido al inicio.

En este sentido, los centros concertados pueden argüir una insuficiencia de fondos públicos, y utilizar esta circunstancia como disculpa para justificar el cobro de cuotas a los alumnos escolarizados en ellos.

Por otro lado, una inactividad o falta de reacción de la Administración educativa ante esta situación puede llevar a pensar que la práctica del cobro de cuotas es, incluso, legítima.

En definitiva, nos encontramos con que los distintos sectores de la comunidad escolar, en ocasiones incluso la propia Administración, no actúan con la rotundidad que

sería deseable cuando conoce datos que pudieran ser indicios de que la realidad de la financiación de los centros educativos no es absolutamente escrupulosa con el régimen de gratuidad que consagran las leyes. Es a esto, precisamente, a lo que nos oponemos, considerando que es deber de esta institución denunciar este alejamiento del marco legal del que nos hemos dotado.

Conscientes de esta realidad y retomando el expediente tramitado con motivo de la queja a la que hemos hecho alusión, todavía pendiente de un tratamiento definitivo, sucede que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación ha propuesto elaborar sendas normativas que regularicen con más detalle la financiación de los centros privados concertados, así como las actividades complementarias extraescolares y de servicios, actualizándolas a las necesidades actuales.

Más aún, la muy reciente Orden de 17 de octubre de 2000, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se hace público el documento en que se formalizan los conciertos educativos con la Administración de la CAPV (BOPV nº 224, de 22 de noviembre), contempla la incorporación de una cláusula decimoquinta, en la que se señala lo siguiente:

*“La publicidad que deberá efectuar el centro sobre su carácter concertado, la Inspección sobre el cumplimiento de la normativa vigente en cuanto al cobro de cuotas a los alumnos y el destino conforme a lo pactado de los Fondos Públicos, se regularán mediante Orden del Consejero de Educación, Universidades e Investigación en cumplimiento de los deberes de Dirección e Inspección que le atribuye la normativa vigente”.*

A juicio de esta institución, sin embargo, la plena garantía del régimen de gratuidad inherente al sistema de conciertos no puede lograrse sólo con un desarrollo reglamentario aunque sea pormenorizado. Para ello, es necesaria una actuación más decidida de los distintos sectores educativos y, en especial, de los responsables o autoridades educativas.

Insistimos en que no dudamos que este desarrollo reglamentario puede contribuir, de hecho, a clarificar los márgenes entre los que deben discurrir las iniciativas complementarias que puedan acordar los centros concertados en uso de su autonomía, sin que ello suponga un incumplimiento o menoscabo del régimen del conciertos.

No obstante, queremos poner de manifiesto que este desarrollo reglamentario puede llegar a no tener ninguna virtualidad si, al mismo tiempo, no existe un compromiso real y cierto de los responsables educativos y de los demás sectores con presencia en el ámbito escolar (asociaciones de padres de alumnos, profesores, alumnos) que permita fiscalizar y reaccionar con prontitud, frente a una eventual alteración del carácter voluntario y complementario que debe caracterizar a las demás actividades y servicios no comprendidos en el concierto.

A modo de recapitulación, y como conclusión de las ideas hasta ahora apuntadas, creemos necesario llamar la atención sobre la necesidad de un compromiso cierto y efectivo de todos los sectores del ámbito educativo, y en especial de la Administración educativa, en relación con el cumplimiento de las obligaciones derivadas del régimen de conciertos.

Así, vista la realidad de nuestro entorno educativo, en el que, según afirma la Administración educativa, no sólo una proporción elevada centros concertados, sino

incluso centros públicos, recurren a vías de financiación indirecta como las APA para sufragar los gastos derivados de sus proyectos educativos singulares que no quedan cubiertos por los fondos públicos asignados, creemos necesario recomendar que se incrementen los esfuerzos para procurar una efectiva fiscalización de las actividades y servicios complementarios que se desarrollan en los centros educativos, con el fin de asegurar que estas actividades y servicios no supongan un menoscabo del régimen de gratuidad propio de los conciertos.

A tal efecto, más allá de la regulación reglamentaria que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación viene proponiendo, a juicio del Ararteko, resulta fundamental una adecuada labor de publicidad y una efectiva fiscalización y control de la actuación de los centros concertados.

## 2. EL ABONO DE INTERESES POR LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN LAS DEVOLUCIONES A LOS CONTRIBUYENTES

Una constante en las distintas recomendaciones generales de contenido tributario que se han incluido en los sucesivos informes ordinarios del Ararteko al Parlamento Vasco ha sido la de reivindicar el necesario equilibrio entre los derechos y obligaciones de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones tributarias.

Hace ya diez años que por medio de este mismo instrumento llamamos la atención sobre la generalización del sistema de autoliquidaciones, y el riesgo que ello conlleva para el contribuyente desde el punto de vista de la complejidad de los procedimientos y normas que regulan esta esfera del derecho. Por si fuera poco, a este desconocimiento material de la ciencia tributaria había que añadir la tendencia frecuente de la Administración a utilizar la técnica del silencio administrativo, abocando al contribuyente al recurso ante los tribunales, con el costo en tiempo y dinero que ello supone, lo que en conjunto colocaba a aquél en una situación de relativa indefensión.

Estas reflexiones surgieron con ocasión de la aprobación por aquel entonces del hoy ya conocido RD 1163/1990, de 21 de septiembre, de devolución de ingresos indebidos de naturaleza tributaria, que supuso un hito desde la perspectiva del reconocimiento de algunos derechos del contribuyente, y a la que precisamente contribuyeron de manera notable los informes que había venido elaborando el Defensor del Pueblo del Estado, a partir de las numerosas quejas tramitadas sobre esa materia.

Posteriormente, con la intención de dar respuesta a estas ideas de equilibrio y de igualdad que reconducen a un principio de justicia tributaria iniciada por el RD 1.163/1990, se aprobó la **Ley 1/1998 de 26 Febrero, sobre Derechos y Garantías de los Contribuyentes (En adelante LDGC)**.

Esta Ley fue denominada por sus defensores “**Estatuto del contribuyente**”, para designar al conjunto de derechos y garantías de los contribuyentes en sus relaciones con la Administración tributaria, título que fue abandonado y criticado por la doctrina, pues entendía que la condición de contribuyente no debe constituir una especial relación de sujeción frente a la Administración diferente de la genérica condición de ciudadano.

En todo caso, la LDGC aportó importantes innovaciones con relación a las devoluciones y reembolsos, como son la equiparación de los intereses que paga la Administración tributaria como deudora con los que tenía derecho a percibir como acreedora, la reducción de los plazos de devolución, y la exclusión de la denuncia de mora como condición para el cobro del interés de demora.

Es sobre este aspecto concreto relativo al abono de intereses por la Administración tributaria, cuando ocupa la posición de deudora de los ciudadanos, sobre el que vamos a centrar el contenido de la presente recomendación de carácter general.

### 1- **NORMATIVA DE APLICACIÓN**

La Ley 1/1998 establece que:

*“Artículo 10. Devolución de ingresos indebidos.*

Los contribuyentes y sus herederos o causahabientes tendrán derecho a la devolución de los ingresos que indebidamente hubieran realizado en el Tesoro con ocasión del pago de las deudas tributarias, aplicándose a los mismos **el interés de demora** regulado en el artículo 58.2.c) de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.

*Artículo 11. Devoluciones de oficio.*

La Administración tributaria devolverá de oficio las cantidades que procedan de acuerdo con lo previsto en la normativa específica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre el Valor Añadido. Transcurrido el plazo fijado en las normas reguladoras de cada tributo y, en todo caso, el plazo de seis meses, sin que se haya ordenado el pago de la devolución por causa imputable a la Administración tributaria, el contribuyente tendrá derecho al abono **del interés de demora** regulado en el artículo 58.2.c) de la Ley General Tributaria, **sin necesidad de efectuar requerimiento a tal efecto**. A estos efectos, dicho interés se devengará desde la finalización del plazo de que dispone la Administración tributaria para practicar liquidación provisional hasta la fecha en que se ordene el pago de la correspondiente devolución.”

Hasta la entrada en vigor de la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, la devolución de los ingresos indebidos regulada en el artículo 155 de la LGT preveía que a los ingresos indebidos se les aplicara el **interés legal** del dinero, en tanto que a las deudas tributarias satisfechas una vez vencido el plazo establecido para el pago la Hacienda Pública les aplicaba el **interés de demora**, cuya cuantía, según dispone el artículo 58.2.c) de la LGT, es la del interés legal del dinero vigente a lo largo del periodo en que aquél se devengue, incrementado en un 25%, salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca otro diferente.

Tras esta modificación, la devolución de ingresos indebidos continúa rigiéndose en Territorio Común, además de por las normas legales citadas, por el RD 1.163/1990, de 21 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para realizar devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria.

En el ámbito de los territorios históricos, en sintonía con un sector amplio de la doctrina a la que se ha hecho alusión anteriormente, se eludió la aprobación de una norma específica que regulara los derechos recogidos en la Ley 1/1998 (LDGC), y se optó por incluir los derechos en ella consagrados mediante la modificación de los correspondientes preceptos de las respectivas normas forales generales tributarias, y de las que regulan los diferentes impuestos.

Por lo que al abono de intereses se refiere, se regula en el art. 145 de la NFGT de Álava, Art. 150 de la NFGT de Bizkaia y Art. 149 de la NFGT de Gipuzkoa, y en los respectivos Decretos Forales de Devolución de Ingresos Indebidos que desarrollan estos preceptos.

Según dispone el artículo 145 de la **NFGT de Álava**:

“Los sujetos pasivos o responsables y sus herederos o causahabientes, tendrán derecho a la devolución de los ingresos que indebidamente hubieran realizado en el Tesoro, con ocasión del pago de las deudas tributarias, **aplicándose el interés de demora**.”

Según dispone el artículo 150 de la **NFGT de Bizkaia**:

*“Los sujetos pasivos o responsables y sus herederos o causahabientes, tendrán derecho a la devolución de los ingresos que indebidamente hubieran realizado en la Hacienda Foral, con ocasión del pago de las deudas tributarias, **aplicándose el interés previsto en el artículo 58.2.b) de esta Norma Foral.**”* (Con la nueva redacción del artículo 58 de la NFGT, la referencia a éste debe entenderse realizada al artículo 58.2.c).

Según dispone el artículo 149 de la **NFGT de Gipuzkoa**:

*“Los sujetos pasivos o responsables y sus herederos o causahabientes tendrán derecho a la devolución de los ingresos que indebidamente hubieran realizado en la Tesorería de la Hacienda Foral, con ocasión del pago de las deudas tributarias, aplicándose **el interés de demora** a que hace referencia el artículo 58.2.b) de la Norma Foral General Tributaria.”*

**En el ámbito de los tributos locales**, de acuerdo con las respectivas normas forales de haciendas locales la devolución de ingresos indebidos se ajustará a lo dispuesto en los artículos de la NFGT y en los decretos de ingresos indebidos, y la realizarán los órganos en cada caso competentes de estas entidades.

## 2- NATURALEZA DEL INTERÉS DE DEMORA

El art. 2 de los respectivos decretos forales de devolución de ingresos indebidos prescribe que, además de la cantidad a devolver como consecuencia de un ingreso de esta naturaleza,

*“También formarán parte de la cantidad a devolver:*

*b) El interés aplicado a las cantidades indebidamente ingresadas, por el tiempo transcurrido desde la fecha de su ingreso en la Hacienda Foral o desde la fecha en la que el sujeto pasivo pudo ejercitar su derecho a la devolución, hasta la de la propuesta de pago.”*

El tipo de interés aplicable será el de demora regulado en los artículos citados de cada una de las NFGT.

Los intereses que reconoce el artículo 10 LDGC tienen por finalidad restablecer la situación patrimonial del contribuyente producida por la imposibilidad de disfrutar de cantidades de dinero que no debió ingresar en la Hacienda Pública, y de las que ésta sí ha venido disfrutando indebidamente. Incorpora este precepto una modificación importante referida a estos intereses abonados al titular del derecho a obtener la devolución de un ingreso indebido. Hasta la fecha, el interés que se abonaba al contribuyente era el interés legal vigente a la fecha en que se efectuó el ingreso declarado indebido, permaneciendo invariable hasta la fecha en que se efectuaba la propuesta de pago. La modificación que se introduce es que el tipo de interés que se abona al contribuyente deja de ser el legal del dinero para ser el interés de demora regulado en el artículo 58.2 c) de la Ley General Tributaria. La cuantía del interés de demora es la del interés legal del dinero vigente a lo largo del periodo en que se devengue, incrementado en un 25%,



salvo que por norma foral se establezca otro diferente [art. 56.2.c) NFGT de Álava, art. 58.2.c) NFGT de Bizkaia, art. 58.2.b) NFGT de Gipuzkoa]. El tipo del interés legal del dinero se establece por las leyes de Presupuestos Generales del Estado, mientras que el tipo del interés de demora tributario se fija anualmente, por las respectivas normas forales de Presupuestos Generales de los Territorios Históricos.

Desde el año 1993 los tipos de interés vigentes han sido los siguientes:

#### TIPO DE INTERÉS:

<u>AÑO</u>	<u>LEGAL</u>	<u>DEMORA</u>
1999	4,25%	5,5%
1998	5,5%	7,5%
1997	7,5%	9,5%
1996	9%	11%
1995	9%	11%
1994	9%	11%
1993	10%	12%

Esto supone, por una parte, que se elimina la discriminación de tipos de interés aplicables como consecuencia de deudas exigibles por la Administración tributaria -en las que se exige el interés de demora- respecto del tipo de interés abonado por la Administración tributaria cuando era ella la que debía reintegrar una cantidad a los contribuyentes, por la que abonaba el interés legal. Y por otra parte, el cálculo del interés, al ser ahora el de demora, será el vigente a lo largo del período en que se devengue, es decir, al tipo de interés vigente cada año.

Muy recientemente la Audiencia Nacional, en sus Sentencias de 6 y 11 de abril de 2000, ha confirmado que, **“si bien el art. 31.1 CE sitúa a la Administración en una situación de superioridad sobre los contribuyentes, a fin de que pueda adoptar las medidas necesarias para lograr el exacto cumplimiento de sus obligaciones fiscales, ha de tenerse en cuenta que según la jurisprudencia constitucional reflejada en las STC SS 69/1996 23/1997 y 141/1997, ‘siendo los intereses de demora con su función indemnizatoria, una exigencia material de la justicia, principio rector de nuestro Estado de Derecho, ha de ser rechazada de plano la posibilidad de que el ciudadano, cuando trate con las administraciones Públicas y sea su acreedor resulte peor tratado por no conseguir la íntegra compensación de un derecho de crédito reconocido judicialmente. En tal aspecto, una vez perfeccionada la relación jurídica cualesquiera que fueren su naturaleza pública o privada y su origen o fuente, la autonomía de la voluntad o la Ley e incluso aunque fuere el reflejo final del ejercicio de una potestad como la tributaria o la sancionadora, la Hacienda es ya uno de sus sujetos, activo o pasivo, sin una posición preeminente ni prerrogativa exorbitante alguna...”**

Es justo reconocer que el legislador, al alterar su criterio y considerar que el perjuicio que se ocasiona al contribuyente, al que indebidamente se le privó de ciertas cantidades, resulta idéntico que el que padece la Hacienda Pública cuando el deudor tributario no ingresa a tiempo, ha dado un paso importante hacia ese equilibrio de las posicio-

nes jurídicas de la Administración tributaria y los contribuyentes, que, sin duda, contribuye al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de éstos.

A pesar de todo, este precepto no resuelve la problemática en relación con qué momento final del periodo (*dies ad quem*) de cálculo del interés se debe tomar. Según el artículo 2 de los decretos forales de devolución de ingresos indebidos, se toma la fecha de la propuesta de pago; sin embargo, atendiendo a la necesaria reparación integral, la fecha debe ser la de la devolución efectiva al contribuyente, que no siempre coincide con la anterior.

### **3- SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE EL ABONO DE INTERESES**

Los supuestos de devolución en los que las administraciones vascas pueden verse obligadas a abonar intereses sobre el principal de la deuda pueden ser agrupados en tres grandes bloques. Por un lado, estarían los supuestos de devolución de ingresos indebidos de naturaleza tributaria en sentido estricto; en segundo lugar, las devoluciones de oficio previstas en la normativa específica de los diferentes tributos; y, por último, las devoluciones de ingresos de derecho público no tributarios. Vamos a analizar someramente cada uno de estos grupos:

#### **3.1. Devolución de ingresos indebidos de naturaleza tributaria en sentido estricto**

El artículo 7 del decreto foral de ingresos indebidos, enumera los supuestos que se consideran como ingresos indebidos. Según dicho precepto, el reconocimiento del derecho a la devolución de un ingreso indebidamente efectuado en la Hacienda Foral se realizará en virtud del procedimiento regulado en dicho decreto foral, en particular, en los siguientes casos:

- a. Cuando se haya producido una duplicidad en el pago de deudas u obligaciones tributarias.*
- b. Cuando la cantidad pagada haya sido superior al importe de las deudas u obligaciones tributarias liquidadas por la Administración o autoliquidadas por el propio obligado tributario.*
- c. Cuando se hayan ingresado, después de prescribir la acción para exigir su pago, deudas tributarias liquidadas por la Administración o autoliquidadas por el propio obligado tributario.*
- d. Cuando se hayan satisfecho deudas cuya autoliquidación haya sido realizada hallándose prescrito el derecho de la Administración para practicar la oportuna liquidación.*
- e. Cuando la Administración rectifique, de oficio o a instancia del interesado, cualquier error material, de hecho o aritmético padecido en una liquidación u otro acto de gestión tributaria y el acto objeto de rectificación hubiese motivado un ingreso indebido, serán de aplicación las disposiciones recogidas en el DF de ingresos indebidos, si bien corresponderá en todo caso al mismo órga-*

*no que dictó el acto instruir el procedimiento y acordar la resolución que proceda, reconociendo, en su caso, el derecho a la devolución.”*

No tienen el carácter de “indebidos” los ingresos realizados en virtud de una liquidación o autoliquidación que el interesado considera no ajustada a derecho. No obstante, esos ingresos que no eran indebidos en origen se convierten en indebidos cuando la liquidación o autoliquidación de la que derivan ha sido revisada por los procedimientos establecidos en las normas tributarias y anulada en todo o en parte. Es decir, los obligados tributarios podrán solicitar la devolución de ingresos efectuados en la Hacienda Foral, instando la revisión de aquellos actos dictados en vía de gestión tributaria que hubiesen incurrido en motivo de nulidad de pleno derecho, que infringiesen manifiestamente las leyes o normas forales o que se encontrasen en cualquier otro supuesto análogo recogido en los artículos de la NFGT (143, 144 y 164 de la NFGT de Álava; 148, 149 y 168 de la NFGT de Bizkaia; 147, 148 y 168 de la NFGT de Gipuzkoa) o en disposiciones especiales.

El derecho a la devolución sólo nace una vez que el acto correspondiente ha sido revisado. Procede entonces la fase ejecutiva del procedimiento de devolución, por haberse declarado ya el derecho a la devolución en la resolución administrativa o judicial que anula la liquidación. En estos supuestos, las resoluciones administrativas o judiciales se ejecutarán o cumplirán en sus propios términos, bastando el testimonio de la sentencia o resolución judicial o el correspondiente acuerdo o resolución administrativa o su copia certificada para que los órganos competentes de la Administración efectúen la devolución, después de verificar simplemente que el acuerdo o resolución es firme o, aun no siéndolo, que debe ser llevado a puro y debido efecto y que se produjo el ingreso, sin que haya sido ya devuelto o haya prescrito el derecho a su devolución, salvo que estas últimas circunstancias aparezcan ya acreditadas en el mismo acuerdo o resolución de los que la devolución trae su causa.

### 3.2. Devoluciones de oficio

En relación con los intereses que proceden en los supuestos de devolución de oficio de los principales impuestos, **Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Impuesto sobre Sociedades (IS) e Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)**, la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes supuso tres importantes **novedades** con respecto a lo dispuesto en la normativa vigente hasta el 31 de diciembre de 1997:

#### **- Plazo de devolución de 6 meses.**

Transcurrido este plazo, en caso de no haberse ordenado el pago de la devolución por causa imputable a la Administración tributaria, el contribuyente tiene derecho a que se le abone el correspondiente interés, reduciéndose así en un mes el plazo a partir del cual empiezan a devengarse los intereses, que antes era de siete meses. El interés se devenga desde la finalización del plazo de seis meses que dispone la Administración tributaria para practicar liquidación provisional hasta la fecha en que se ordene el pago de la correspondiente devolución.

#### - **Abono del interés de demora.**

El tipo de interés a abonar por la Administración es el **interés de demora** previsto en el artículo 58.2.c) de la LGT, y no el tipo de interés legal del dinero, tal como se recogía en los artículos 100, 145 y 115 de las Leyes 18/1991, 43/1995 y 37/1992, reguladoras en Territorio Común, respectivamente, del IRPF, del Impuesto sobre Sociedades y del IVA, en su redacción vigente hasta el 31 de diciembre de 1997.

#### - **No ser necesario reclamar el pago de intereses.**

Se establece que el contribuyente no necesita reclamar el pago de intereses para que éstos se devenguen, a diferencia de lo dispuesto en las normas vigentes hasta el 31 de diciembre de 1997, según las cuales los intereses solo se devengaban si el sujeto pasivo, transcurrido el plazo de siete meses para efectuar la devolución sin que ésta hubiera tenido lugar, solicitaba expresamente el abono de intereses.

### 3.3. **Otros supuestos de aplicación del Decreto Foral de ingresos indebidos: ingresos de derecho público no tributarios**

Las disposiciones del Decreto Foral de ingresos indebidos se aplican como supletorias en las devoluciones de cantidades que constituyan ingresos de Derecho público, distintos de los tributos. Fundamentalmente los **precios públicos**, que en los últimos tiempos han adquirido una importancia vital en el sistema de financiación de las administraciones locales, y **las sanciones pecuniarias**. Por lo tanto, las devoluciones de esta naturaleza que realicen las administraciones locales han de incorporar de igual manera los correspondientes intereses de demora.

## 4- **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Pese a que el esquema diseñado por el conjunto de normas citadas no deja lugar a dudas, en cuanto a la obligación de la Administración de abonar de oficio los correspondientes intereses de demora sobre el principal de la devolución, tanto cuando se trata de ingresos de derecho público calificados de indebidos como en las devoluciones de oficio previstas en la normativa específica de los diferentes tributos, lo cierto es que, con una frecuencia injustificable, el interesado se ve obligado a solicitar expresamente tal abono.

Más grave aún es que, tras agotar el complejo entramado de recursos tributarios, de sortear la aún muy extendida práctica del silencio administrativo y la escasa o nula motivación de algunas resoluciones administrativas, cuando por fin ésta se produce, el interesado se dé por satisfecho con recuperar el principal de la deuda.

Sirva de ejemplo la argumentación de un importante Ayuntamiento vasco, ante la solicitud formulada por un ciudadano de devolución de una tasa por retirada de vehículo, al concluirse que la actuación que había dado lugar a la liquidación no era conforme a derecho.

En el informe municipal elaborado al efecto y remitido al Ararteko en el mes de diciembre del año 2000, con motivo de la tramitación del oportuno expediente de

queja, se indicaba que *“la obligación de devolver los intereses correspondientes a la cantidad ingresada en concepto de tasa indebidamente liquidada, no tiene acomodo en el ordenamiento jurídico...”*, para continuar diciendo que *“como el reclamante no especifica con claridad qué tipo de intereses es el que hay que aplicar a las cantidades indebidamente abonadas, no es posible determinar la cantidad exacta, de conformidad con lo previsto en los arts. 139 y ss. de la Ley 30/92, en su redacción dada por la Ley 4/1999...”*.

El Tribunal Supremo, en su reciente Auto de 8-7-1998 recuerda que, *“La idea esencial consistente en proclamar que el contribuyente sólo está obligado a pagar las obligaciones tributarias cuando éstas son conformes a Derecho, y por el contrario no está obligado a soportar obligaciones tributarias ilegales, ni daño alguno derivado de ellas, como consecuencia de los actos ilegales de la Administración Tributaria, no sólo se proclama por el Real Decreto 1.163/1990, citado, cuando el contribuyente cumple con el ordenamiento jurídico, aunque no esté conforme con la liquidación que se le ha practicado, bien ingresando, bien obteniendo la suspensión en vía administrativa, previa la prestación de las garantías reglamentarias, sino también, y esto es muy importante, cuando lleva su disconformidad con la liquidación tributaria al máximo, prescindiendo del principio de presunción de legalidad de los actos de la Administración, negándose al ingreso, e incurriendo por tanto, en ejecución forzosa, porque en este caso, si se demuestra que la obligación era contraria a Derecho, la Administración Pública debe indemnizarle del recargo de apremio, de las costas del procedimiento ejecutivo y de los intereses satisfechos durante dicho procedimiento de apremio...”*.

Por todo lo expuesto, resulta obligado recordar a las administraciones tributarias vascas que,

- Tras la aprobación de la Ley 1/1998 de Derechos y Garantías de los contribuyentes y las modificaciones que se operaron en las respectivas normas forales generales tributarias de los territorios históricos, el tipo de interés que deberá abonar la Administración, tanto en las devoluciones de ingresos indebidos, como en las devoluciones de oficio, es el interés de demora vigente a lo largo del periodo en que se devengue.
- El momento que debería tomarse como final del periodo de cálculo del interés es el de abono efectivo al contribuyente, y no el de la propuesta de pago.
- La aplicación del interés de demora por la Administración deberá ser automática, sin necesidad de que el contribuyente reclame su pago de manera expresa.

### 3. ARRESTOS DE FIN DE SEMANA Y FORMAS ALTERNATIVAS DE CUMPLIMIENTO DE LA PENA DE PRISIÓN: RESPONSABILIDADES DE LA CAPV

#### 1. Introducción

Suele afirmarse con frecuencia que el grado de desarrollo de una sociedad puede medirse por la calidad de sus prisiones. Desde nuestro punto de vista, en este siglo XXI que comienza, la manifestación anterior debería completarse con otra: el nivel de respeto de los derechos humanos en un sistema punitivo guarda relación directa con la extensión que en él alcanzan las penas alternativas a la privación de libertad.

En esta línea, la institución del Ararteko considera que el pleno cumplimiento del mandato contenido en el art. 25.2 de la Constitución -según el cual las penas han de orientarse hacia la reinserción social de los reclusos- pasaría por la utilización de la prisión como último recurso, esto es, únicamente para sancionar los delitos más graves en los que no pueda conseguirse el mismo efecto preventivo mediante la aplicación de sanciones menos lesivas.

La necesidad de informar a la opinión pública de las ventajas de las penas alternativas a la prisión, así como de promover e impulsar su aplicación, ya se reflejaba en el *Informe sobre la situación de las cárceles en el País Vasco*, que esta institución publicó en 1996. De hecho, tras una primera recomendación en la que se resaltaba la conveniencia de que la CAPV asuma las funciones que integran la competencia en materia penitenciaria, se incluía otra recomendación de carácter general del siguiente tenor:

*“2ª. Crear las infraestructuras necesarias para que se puedan ejecutar las sanciones alternativas a la prisión previstas en el nuevo Código Penal.”*

También en el informe ordinario del Ararteko al Parlamento Vasco correspondiente a 1999 se formuló una recomendación general titulada *Necesidad de que las administraciones vascas suscriban e impulsen convenios para la ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad*. Y la misma problemática volvió a abordarse en las XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en Vitoria/Gasteiz los días 29 y 30 de junio de 2000. En ese foro, el Ararteko presentó una comunicación sobre las responsabilidades de las CC.AA en la aplicación de penas alternativas y en el cumplimiento en régimen abierto. Además de destacar las posibilidades del ejecutivo vasco de poner en funcionamiento unidades extrapenitenciarias en las que se posibilite el cumplimiento de la pena de prisión en régimen abierto, esta institución volvió a insistir en las potencialidades resocializadoras de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad (TBC). El texto de la ponencia puede consultarse en el Anexo II.

Con el mismo enfoque que las anteriores, la presente recomendación general pretende continuar con el análisis del vigente sistema punitivo y, en particular, de las posibilidades que éste ofrece de aplicar penas diferentes a la de prisión. Se trata, en definitiva, de seguir avanzando en la idea de que la mejor forma de colaborar en la reinserción social de las personas condenadas por la comisión de delitos consiste en evitar, acortar o, al menos, aliviar el rigor de la privación de libertad mediante la utilización de fórmulas alternativas.

## 2. La pena de arrestos de fin de semana

El arresto de fin de semana (AFS) constituye una sanción novedosa incorporada por el Código penal (CP) de 1995. Esta respuesta penal, muy poco frecuente en derecho comparado, no representa una alternativa en sentido estricto a la privación de libertad, pero supone cierto cambio respecto a la clásica pena de prisión por su modo de cumplimiento: éste no se lleva a cabo de forma continuada sino mediante varias reclusiones de corta duración.

### a) Regulación legal

Según lo establecido en el art. 37 CP, la mencionada modalidad punitiva consiste en un número determinado de arrestos -entre uno y veinticuatro-, durante los cuales la persona penada permanecerá treinta y seis horas recluida en el centro penitenciario más próximo a su domicilio. Como norma general, el cumplimiento tendrá lugar durante los fines de semana (de viernes a domingo), aunque pueden establecerse otros días para la ejecución.

En realidad son muy pocos los ilícitos que se sancionan con la pena de AFS. Con la excepción de algunas faltas -como la de maltrato doméstico- y de unos cuantos delitos (conducción bajo influencia de bebidas alcohólicas, utilización ilegítima de vehículo de motor, o algunas lesiones imprudentes), los preceptos penales en los que se impone la mencionada sanción se encuentran entre los menos aplicados por los tribunales, lo que no significa que la comisión de tales hechos sea infrecuente (nos referimos, por ejemplo, a ciertos delitos contra el medio ambiente o la Hacienda pública, algunas falsedades, obstrucciones a la justicia, u otros como el acoso sexual o el impago de pensiones derivadas de separación conyugal). En la práctica, ello significa que las condenas no son muy numerosas y que, en muchos casos, concurren las circunstancias requeridas para proceder a la suspensión condicional de la pena, con lo que los AFS no se llegan a cumplir.

Por otra parte, la ley permite sustituir la sanción de AFS por multa o por trabajo en beneficio de la comunidad y, en sentido contrario, cabe imponer arrestos como responsabilidad personal subsidiaria en caso de impago de multas. Asimismo, en algunos supuestos, es posible establecer AFS en sustitución de penas de prisión de hasta un año y, excepcionalmente, de hasta dos años de duración. Si ello sucede, el número de arrestos puede incrementarse hasta 104 ó 208, lo que hace que la ejecución se prolongue muchísimo en el tiempo y -en nuestra opinión- desvirtúa las posibles ventajas de esta pena privativa de libertad.

En este sentido, aunque la pena de AFS siempre ha contado con detractores, se le suelen reconocer aspectos positivos: se afirma, por ejemplo, que evita gran parte de los perjuicios derivados del encierro en prisión (desocialización, estigmatización, etc.), y que permite a la persona penada mantener sus relaciones familiares, laborales y sociales, por lo que, en principio, no genera desarraigo.

Frente a sus posibles ventajas -a nuestro entender, más teóricas que reales-, surgen importantes problemas relativos a la ejecución de los AFS. Como se ha expuesto, la ley contempla que se cumplirán en el establecimiento penitenciario más próximo al domicilio del arrestado. En muchos casos, ello supone ya una distancia

considerable y frecuentes dificultades para el desplazamiento, sobre todo si el arresto finaliza a última hora del domingo. Pero los mayores inconvenientes nacen de la falta de condiciones de los centros penitenciarios para asumir el cumplimiento de los AFS de forma adecuada.

Seguramente para tratar de paliar esas carencias, el art. 37 CP establece que, *si las circunstancias lo aconsejaren*, cuando no exista un centro penitenciario en el partido judicial donde resida el penado los AFS podrán efectuarse, *siempre que fuera posible, en depósitos municipales* de detenidos.

## b) La situación en la CAPV

No resulta sencillo obtener datos sobre la aplicación en el País Vasco de la pena que se analiza. Sin embargo, parecen significativas las siguientes consideraciones incluidas en la Memoria de la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Donostia/San Sebastián, del año 1999 (p. 153):

*“La carencia absoluta en el Centro Penitenciario de Martutene de instalaciones dignas, aisladas y con capacidad suficiente que permita un cumplimiento efectivo de esta pena en las debidas condiciones, la hace prácticamente inoperante, existiendo la posibilidad de que los Órganos Jurisdiccionales restrinjan su aplicación y ejecución, ante la realidad contrastada de la imposibilidad de su cumplimiento en las condiciones adecuadas.*

*Al tiempo de confeccionar esta Memoria, señalar cómo a lo largo de 1999 se cumplieron un total de 31 penas de Arresto de Fin de Semana, estando 199 pendientes de cumplimiento”.*

Por su parte, la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Vitoria/Gasteiz incorpora los siguientes datos proporcionados por el centro penitenciario de Nanclares de la Oca: Durante 1999 se tramitaron 266 expedientes (77% referidos a hombres y 22% a mujeres), de los cuales se habían cumplido -hasta primeros de febrero de 2000- un total de 94 (29,65%). La Dirección del centro destaca el problema que supone el *exceso de burocracia* que la pena de AFS conlleva.

Esta institución ha tratado de conseguir información sobre los AFS que se han llevado a cabo en los tres centros penitenciarios de la CAPV durante el año 2000, pero únicamente el mencionado centro de Nanclares de la Oca nos ha proporcionado datos, que transcribimos a continuación:

*“El número de personas que han ingresado en el Establecimiento, procedentes de libertad, para cumplir condenas de penas de Arrestos de fin de semana durante el año 2000, se eleva a 28 internos y 8 internas. El cumplimiento de las penas se ha hecho efectivo en los respectivos Departamentos de ingresos de hombres y mujeres. Estos Departamentos disponen de celdas individuales (lavabo e inodoro) duchas comunes y patio general”.*

El escaso porcentaje de los AFS que se ejecutan hace pensar en el fracaso de esta sanción como alternativa eficaz para eliminar las penas cortas de prisión. Es más, la pena de prisión inferior a seis meses que el CP 1995 pretendió erradicar, ha resurgido



indirectamente por dos vías. Por un lado, a causa de las duras consecuencias que la ley impone para el caso de que la persona condenada incurra en dos ausencias injustificadas: puede acordarse la ejecución continuada de la pena, lo que implica un incremento del tiempo de privación de libertad, puesto que las 36 horas del arresto se convierten en dos días de prisión (48 h.), y ello si perjuicio de la sanción correspondiente al quebrantamiento de condena.

Por otro lado, y aunque la ley no lo preveía expresamente, se dan casos en los que la pena de AFS se cumple ininterrumpidamente, ya sea porque se trata de personas que se encuentran en prisión a causa de otras condenas, ya porque el arrestado considere que ese modo de cumplimiento le resulta menos gravoso. En este sentido, el Centro penitenciario de Nanclares de la Oca nos ha facilitado los siguientes datos:

“El número de personas que han ingresado en el Establecimiento, procedentes de libertad, para cumplir de forma ininterrumpida condenas de Arrestos de fin de semana durante el año 2000 se eleva a 6 internos y 7 internas. Las razones que han motivado la forma de ejecución se refieren al expreso deseo de los internos manifestado durante la elaboración del correspondiente plan de ejecución o el quebrantamiento de la condena impuesta”.

De cualquier modo, hay que tener en cuenta que a la severidad del régimen de ejecución establecida por la ley (aislamiento en celda, incomunicación...), se añade la circunstancia de que, cuando los penados a AFS optan por el cumplimiento continuado, no se les clasifica en grados de tratamiento penitenciario, por lo que, a diferencia del resto de los reclusos, no pueden disfrutar de permisos o del régimen abierto.

A la vista de los inconvenientes -e, incluso, incongruencias- que implica la entrada en prisión para el cumplimiento de los AFS, esta institución ha tratado de conocer el grado de aplicación de la previsión legal que permite llevar a cabo los arrestos en los depósitos municipales de detenidos. Cabe recordar al respecto que, en anteriores informes anuales, hemos puesto de relieve las carencias y deficiencias que presentan los mencionados centros de detención para el cumplimiento de sus propios fines; insuficiencias que se multiplican hasta imposibilitar la ejecución de los AFS. El Defensor del Pueblo, en su informe sobre *Situación penitenciaria y Depósitos Municipales de Detenidos (1988-1996)*, alcanzaba una conclusión semejante respecto a los calabozos que había visitado en el País Vasco.

Por otra parte, poco tiempo después de que la entrada en vigor del nuevo CP generase dicha responsabilidad para los ayuntamientos, el Ararteko tuvo noticia de ciertas gestiones realizadas por EUDEL ante el Gobierno Vasco, dirigidas a posibilitar el cumplimiento de los AFS en calabozos de la Ertzaintza en aquellos casos en los que la ejecución en los depósitos municipales no resultase posible. Como en su momento esta institución no conoció el resultado de tales gestiones, nos hemos interesado por la eventual existencia de un acuerdo sobre la materia, tanto ante el Departamento de Interior como ante el de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, pero no hemos obtenido ninguna contestación al respecto. Por su parte, EUDEL nos ha facilitado copia de un escrito de 18-02-97, mediante el que el entonces Consejero de Justicia preguntaba a su homólogo de Interior sobre la posibilidad de disponer de los calabozos de la Ertzaintza para el cumplimiento de los AFS. Sin embargo, el organismo citado no tiene conocimiento de la respuesta proporcionada por Interior.

Esta institución también se ha interesado expresamente ante los mencionados departamentos del Gobierno Vasco por los datos que pudieran tener sobre el número de AFS que se hayan ejecutado, a lo largo de los dos últimos años, en depósitos municipales o en calabozos de la Ertzaintza. Sobre esta última posibilidad, el Departamento de Interior nos ha respondido que durante los años 1999 y 2000 no ha tenido lugar ningún caso. El Departamento de Justicia no ha contestado, por lo que hemos de suponer que carece de información sobre el particular.

En síntesis, todo parece indicar que no se efectúa ningún AFS en calabozos municipales o de la Ertzaintza.

De cualquier modo, resulta evidente que los actuales centros de detención no reúnen las condiciones necesarias para el cumplimiento de una privación de libertad, aunque sea de 36 horas de duración. A la falta de infraestructuras (patio, mobiliario de las celdas, etc.) se unen otras carencias como las relativas a asistencia sanitaria y, sobre todo, de personal cualificado para atender y vigilar a los arrestados.

En este sentido, el grupo de trabajo sobre los depósitos municipales de detenidos, constituido en el seno de la Comisión Nacional de Administración Local, basándose en las recomendaciones del Defensor del Pueblo, llegó a una serie de conclusiones. Además de calcular la cantidad requerida para financiar la prestación del servicio (ver Orden del Ministerio del Interior de 6-3-2000), y de contemplar la posibilidad de subvencionar a los ayuntamientos los gastos de inversión necesarios para adecuar las dependencias, se establecía la conveniencia de articular un sistema de formación continua dirigida a los funcionarios de la Policía Municipal encargados de la custodia de los arrestados, así como la prestación de la debida asistencia técnica y jurídica para que la ejecución de los AFS se realice con todas las garantías legales.

En definitiva, desde nuestro punto de vista, con independencia de las inversiones que la Administración penitenciaria debería realizar en la creación de centros adecuados para el cumplimiento de los AFS -los llamados centros de inserción social en el Reglamento Penitenciario-, parece claro que el ejecutivo autonómico tiene unas responsabilidades en este campo que debe asumir sin demora.

### **3. Otras alternativas a la privación de libertad**

Sin ningún ánimo de exhaustividad -puesto que nuestro objetivo no consiste en realizar un estudio jurídico penal, sino una aproximación a las posibilidades de actuación de la Administración pública vasca en la reinserción social de los penados-, abordaremos a continuación otras medidas previstas en la ley que evitan o reducen la privación de libertad.

#### **a) Cumplimiento en régimen abierto o en centros extrapenitenciarios**

Evidentemente, el cumplimiento de las penas de prisión en régimen abierto, sin constituir una alternativa a la privación de libertad, supone una notable disminución del rigor penitenciario y, por tanto, de los efectos negativos inherentes al encierro. Puesto que en la ya citada comunicación del Ararteko a las XV Jornadas de Coordinación de

Defensores del Pueblo se trataron las potencialidades del régimen de semilibertad, así como las posibles intervenciones de la Administración pública vasca en ese campo, remitimos al lector interesado a ese texto (Anexo II). No obstante, para esta recomendación general, hemos tratado de obtener datos sobre la población penitenciaria clasificada en tercer grado de tratamiento -esto es, con posibilidades de acceder al régimen abierto-, así como sobre las iniciativas que el ejecutivo vasco hubiera podido adoptar al respecto.

En cuanto a la primera cuestión, sólo hemos obtenido información del centro de Nanclares de la Oca. En fecha de 01-11-2000, se encontraban en la sección abierta de dicho centro 48 reclusos, 22 de los cuales disfrutaban de un régimen abierto restringido y 26 salían cotidianamente de la prisión para ejercer actividades laborales, formativas, etc. Por lo que se refiere a las mujeres presas -que, al no disponer de un departamento específico, comparten los módulos con las reclusas clasificadas en segundo grado- en la fecha citada había 5 internas en régimen abierto normal y 4 en el restringido.

Por otra parte, nos dirigimos al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social para solicitar, entre otros, los siguientes datos: *“Relación y descripción de los centros destinados al cumplimiento de la pena de prisión en régimen abierto - ‘Unidades dependientes’, según el art. 165 del Reglamento Penitenciario (RP)-, gestionados por asociaciones u organismos públicos o privados que puedan existir actualmente en la Comunidad Autónoma del País Vasco”*. La respuesta ofrecida por ese departamento se limita a afirmar que *“Se ha garantizado un número importante de regímenes abiertos y cumplimientos alternativos a través de Ametzagaña, Unidad Dependiente del Centro Penitenciario de Martutene”*.

La experiencia del centro de Ametzagaña, destinado a penados (varones) jóvenes, fue valorada muy positivamente en el mencionado *Informe sobre la situación de las cárceles en el País Vasco* (1996), a pesar de que las estrictas exigencias que condicionaban el acceso a dicho centro reducían notablemente el número de reclusos que podían disfrutarlo (en diciembre de 1995 había 11 jóvenes, aunque se disponía de 18 plazas).

De la información proporcionada por el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social se deduce que, tras la entrada en vigor del RP de 1996, no se ha puesto en funcionamiento ninguna otra unidad para cumplimiento de penas en régimen abierto gestionada por entidades no penitenciarias.

Otra posibilidad de ejecución de la pena privativa de libertad es la regulada por el art. 182 RP, que permite la asistencia de los penados clasificados en tercer grado a tratamientos específicos para la deshabituación de drogodependencias que se imparten en centros extrapenitenciarios. La información facilitada por la prisión de Nanclares de la Oca afirma que, en esa fecha (01-11-2000), había 7 casos de aplicación del precepto citado (6 hombres y 1 mujer). Pueden consultarse otros datos relacionados con este tema en la última de las tablas incluidas en el apartado correspondiente al seguimiento del *Informe sobre la situación de las cárceles en el País Vasco* (Cap. I, 1.1.1) que, al tratar de los programas de intervención en drogodependencias, incluye información sobre *derivaciones a recursos comunitarios*.

Esta institución también había solicitado al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social datos sobre el cumplimiento en centros de deshabituación, pero no hemos recibido una respuesta expresa sobre esta cuestión. Únicamente, al hilo de otra

pregunta referida a los proyectos subvencionados por ese departamento durante 1999 y 2000 en materia de alternativas a la prisión, se ha señalado que, mediante diversas convocatorias de ayudas, “*se posibilitan medios económicos para distintas organizaciones que reciben internos en régimen de cumplimiento alternativo, bien como centro de rehabilitación de drogodependientes, bien como centro de acogida a presos con enfermedades terminales*”.

La conclusión que parece extraerse de las anteriores informaciones es que ese departamento del Gobierno Vasco no cuenta con un registro sistematizado y actualizado sobre los servicios que, mediante organizaciones y asociaciones privadas a las que subvenciona, está prestando en el ámbito del cumplimiento de penas en centros extrapenitenciarios, o que, si dispone de tales datos, no quiere proporcionarlos o hacerlos públicos. Aunque es evidente que la falta de asunción de las funciones correspondientes a las competencias en materia penitenciaria dificulta la gestión de estas cuestiones “*fronterizas*”, también resulta claro que las deficiencias detectadas en la información traslucen cierta ausencia de planificación y de control sobre prestaciones financiadas con fondos públicos, así como un notable grado de descoordinación entre el Departamento de Justicia y la institución penitenciaria.

En este sentido, no debe olvidarse que, al menos formalmente, continúa en vigor el convenio marco de colaboración en materia penitenciaria, suscrito en 1994 entre el Gobierno Vasco y el Ministerio de Justicia, que incluye entre las áreas de actuación coordinada la referida al régimen abierto.

## **b) Suspensión de las penas privativas de libertad**

Desde hace aproximadamente diez años, el Instituto de Reintegración Social de Euskadi (IRSE-EBI) gestiona los Servicios de Asistencia y Orientación Social al detenido (SAOS) existentes en los palacios de justicia de las tres capitales vascas y en el de Barakaldo. Estos servicios -financiados por el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco- supervisan los llamados “*cumplimientos alternativos*”, utilizando una extendida denominación que, si bien carece de base legal, resulta muy expresiva.

El SAOS de Bizkaia, en la Memoria de 1998 sobre el Programa de Medidas Alternativas, definía éstas como “*una modalidad de penalidad de fundamento sociopedagógico, caracterizada por una combinación de vigilancia y asistencia*”. Por medio de tales medidas pretende darse una respuesta individualizada que, atendiendo a las circunstancias personales y sociales del procesado, faciliten su reinserción social. En algunos casos, las propuestas del SAOS se plantean como sustitutivos de la prisión preventiva, pero en la mayoría de los supuestos constituyen alternativas a las penas privativas de libertad que se articulan jurídicamente, bien mediante la suspensión condicional de la ejecución de la pena, bien como una medida de seguridad para aquellos autores de hechos ilícitos que son inimputables o presentan una imputabilidad disminuida.

Los profesionales de los SAOS realizan una imprescindible labor de puente entre los diferentes órganos judiciales, las personas sometidas a la jurisdicción penal y los recursos sociales comunitarios. En casi todos los casos, la intervención se fundamenta en problemas de toxicomanía y/o salud mental, aunque excepcionalmente pueden proponerse medidas alternativas a la prisión que responden a otro tipo de factores generadores de la conducta delictiva.

Además de los informes sociales y de las propuestas para evitar la entrada en prisión, los SAOS suelen realizar el control y el seguimiento de algunas medidas, en función de su naturaleza. Por ejemplo, si la medida consiste en internamiento en un centro de deshabitación para drogodependientes, la supervisión sobre su cumplimiento puede encargarse directamente a la entidad gestora del centro o al SAOS. En otros casos se trata de controlar la realización de determinadas obligaciones de conducta, ciertas modificaciones en los hábitos del penado..., actuaciones que habitualmente asumen los trabajadores del mencionado servicio.

Para poder ofrecer una aproximación cuantitativa a la tarea que realizan los servicios estudiados, esta institución ha solicitado datos a las oficinas de Bilbao, Donostia/San Sebastián y Vitoria/Gasteiz, datos que nos han sido facilitados con todo detalle, a pesar de que suponían un incremento de la ya cargada agenda laboral de los profesionales del IRSE-EBI. Aunque no procede hacer un análisis comparativo, porque tanto los criterios como los modos de organización y coordinación con los órganos judiciales son diferentes en los tres territorios históricos, resulta interesante ofrecer algunos datos:

El SAOS de Bilbao nos ha facilitado una relación de 44 casos en los que, durante el año 2000, se ha realizado el seguimiento de las medidas adoptadas. El servicio donostiarra, durante el mismo año, ha formulado 91 propuestas de medidas alternativas y ha realizado el seguimiento en 53 causas judiciales. Por su parte, el SAOS de Vitoria/Gasteiz refiere un total de 140 medidas ejecutadas en el último año.

Los tipos y la distribución de las actuaciones resulta muy similar en los tres territorios. A excepción de algún supuesto de autor inimputable o semiimputable en el que la pena se había sustituido por una medida de seguridad, el resto eran casos de suspensión condicional de la pena. Asimismo, la casi totalidad de las personas penadas presentaban problemas de drogodependencia, con frecuencia unidos a otros de salud mental. A modo ilustrativo, resumimos a continuación la relación correspondiente a Álava:

- a) Suspensión condicional de la pena en supuestos de drogodependencia (art. 87 CP): 114 casos, 2 de ellos por alcoholismo.
- b) Otros casos de suspensión condicional (arts. 80-83 CP): 17 casos, 10 de ellos con obligación de comparecer personalmente ante el SAOS *para informar de sus actividades y justificarlas* (art. 83.3 CP).
- c) Medidas de seguridad a inimputables o personas con imputabilidad disminuida: 6 casos.
- d) Otros: 3 casos, dos de ellos por motivo de indulto.

Como se ha puesto de relieve, las diferencias en las cifras de actividad no son plenamente significativas, porque las funciones del SAOS y la fluidez de sus relaciones con los órganos judiciales presentan peculiaridades en cada territorio y, dentro de éstos, dependen de multitud de variables, entre las cuales resultan decisivas las personales del juzgador: su conocimiento del servicio, su valoración de éste, sus convicciones personales respecto a las alternativas, etc. Por otra parte, hay juzgados que establecen medidas específicas a instancia, por ejemplo, de la defensa del imputado y no ponen este hecho en conocimiento del SAOS ni, lógicamente, solicitan su colaboración.

Desde la perspectiva de esta institución garantista, la labor que están llevando a cabo los profesionales del IRSE-EBI resulta muy positiva y ha supuesto un importante

impulso en la aplicación de respuestas penales diferentes a la prisión y, en definitiva, más atentas a las necesidades individuales de resocialización. Ahora bien, las condiciones en que dichos profesionales realizan su trabajo resultan claramente mejorables.

Por una parte, con absoluto respeto a la independencia de los órganos judiciales, en ocasiones se percibe cierta falta de comunicación y de coordinación entre éstos y los servicios auxiliares, creados para aportar una perspectiva socioasistencial que puede resultar muy útil en la adopción de respuestas adecuadas a las circunstancias personales del penado. A nuestro entender, los aplicadores del derecho (jueces, abogados, etc.) deben disponer de una completa información sobre las funciones que realiza el SAOS, así como sobre el modo de recurrir a dicho servicio y, por consiguiente, de utilizar el conocimiento que éste tiene sobre los recursos comunitarios. Parece evidente que sólo el Departamento de Justicia puede llevar a cabo esa labor de difusión y promoción del SAOS, implicándose con mayor intensidad en el desarrollo de tareas que a éste encomienda.

Por otra parte, tampoco resulta fácil valorar la efectividad de dicho servicio o la adecuación de su labor a las necesidades existentes, ya que, como se ha advertido, la información no aparece debidamente sistematizada. Los SAOS de los tres territorios trabajan de modo independiente y, aunque presentan sus memorias anuales al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, no tenemos constancia de que éste realice una evaluación global de los resultados obtenidos o, cuando menos, de que la publique. Además, ya se ha puesto de relieve que los SAOS ni realizan todas las propuestas, ni intervienen en todos los “cumplimientos alternativos” que se acuerdan, puesto que en ocasiones se encarga el seguimiento de la medida a la propia entidad gestora del centro donde ésta se lleva a cabo.

La supervisión de los servicios que la Administración vasca está impulsando en el ámbito analizado se vería muy simplificada si ese departamento ejerciese al respecto una labor más intensa de coordinación, de estudio de necesidades, de evaluación, etc. Por el contrario, las omisiones detectadas impiden el conocimiento y la valoración pública que la labor del SAOS merece.

Por lo que se refiere a la propia organización del servicio, en la actualidad, a diferencia de otros servicios auxiliares de la Administración de justicia -como, por ejemplo, el de traductores de euskara-, el servicio que nos ocupa no lo presta directamente el Gobierno Vasco, sino que -como se ha expuesto- se materializa mediante convenio con una asociación privada, a la que se subvenciona. Sin entrar en la discusión sobre el modelo preferible, parece claro que la Administración de la CAPV debe asegurar una serie de condiciones que permitan desarrollar las tareas asignadas del modo más adecuado. En este sentido, resulta necesario establecer un perfil profesional de los integrantes del SAOS, a quienes ha de exigirse una formación específica, pero, al mismo tiempo, ofrecerles las compensaciones adecuadas, tanto en el plano económico como en el de formación continuada o -lo que a nuestro entender resulta imprescindible- de apoyo institucional a su tarea.

Por otra parte, cabe pensar que la actual fórmula del convenio anual prorrogable no es la más adecuada, ya que, entre otras cosas, incrementa la inestabilidad laboral de los profesionales del SAOS, lo que seguramente no refuerza la calidad del servicio.

Resulta evidente que en este ámbito existen una multiplicidad de fórmulas para atender a la demanda de servicios, sin que *a priori* quepa desechar ninguna de ellas.

Así, por ejemplo, la Generalitat de Catalunya ha optado por la prestación directa de todos los servicios relacionados con las sanciones penales. De hecho, en el Departamento de Justicia existe una Secretaría de Ejecución penal de la que dependen, además de la Dirección General de Servicios Penitenciarios y de Rehabilitación, la Dirección General de Medidas Penales Alternativas y de Justicia Juvenil, así como una Subdirección General de Inserción Sociolaboral.

Con independencia de que sería conveniente reflexionar sobre las posibles ventajas del modelo catalán, parece evidente que no constituye el único modo de abordar correctamente esta materia. Sin embargo, no cabe duda de que, de una u otra forma, resulta imprescindible garantizar la calidad del servicio que se presta desde el SAOS.

#### 4. Conclusiones

Como síntesis de las reflexiones y consideraciones expuestas, pueden extraerse algunas conclusiones:

1. Se observan dificultades en la CAPV para ejecutar todas las penas de AFS que se imponen. Además, los arrestos que se cumplen sólo tienen lugar en los centros penitenciarios, sin que en ninguna de las prisiones vascas se hayan creado dependencias específicas para ello. Con independencia de las responsabilidades que puedan recaer sobre Instituciones Penitenciarias, parece evidente que las administraciones competentes del País Vasco han de asumir sin demora la adecuación de los depósitos municipales de detenidos en los que la ley permite el cumplimiento de dichas penas o, en su defecto, la preparación de los calabozos de la Ertzaintza, de modo que se posibilite la ejecución de los AFS con todas las garantías legales.

2. En cuanto al cumplimiento de las penas de prisión en régimen abierto, esta institución insiste en la conveniencia de crear unidades extrapenitenciarias que favorezcan la reinserción social de los penados. Existe un amplio abanico de posibilidades (unidades dependientes, centros de jóvenes, de madres, etc.) que, por el momento, permanece inexplorado. Respecto a los centros que se encuentran en funcionamiento en el ámbito de tratamiento de drogodependencias, entendemos que, además de promover su labor, han de mejorarse los mecanismos de coordinación, con el fin de facilitar el conocimiento puntual y la supervisión sobre los cumplimientos que se están llevando a cabo.

3. Respecto a los llamados “cumplimientos alternativos”, es preciso poner de relieve que, a diferencia de la ejecución de la pena de prisión, su adopción y materialización no corresponde a la Administración penitenciaria, sino que depende exclusivamente del juzgador que adopta la medida, quien, a su vez, puede contar o no con la colaboración del SAOS.

Con el fin de propiciar la utilización de dicho recurso, resulta imprescindible apoyar y difundir el conocimiento de los servicios que presta, incrementando los cauces de información y comunicación entre el SAOS y los órganos judiciales, así como entre aquél y los servicios sociales penitenciarios. Parece obvio el protagonismo que el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social debe adoptar en ese terreno. También es preciso reflexionar sobre el modelo de gestión que garantice de manera más adecuada la calidad de ese servicio.

#### **4. EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DE VIGILANCIA Y CONTROL DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE TXOKOS Y SOCIEDADES GASTRONÓMICAS**

Una constante en la actuación de la institución del Ararteko, que se refleja en los informes anuales que presenta al Parlamento Vasco, es la problemática que genera el funcionamiento irregular de las actividades instaladas en suelo urbano residencial.

Año tras año esta institución ha llamado la atención de las administraciones públicas vascas sobre los perjuicios que ocasiona en la salud y la merma en la calidad de vida que sufren las personas que residen en las proximidades de establecimientos hosteleros, cuando el funcionamiento de esos locales no se acomoda a las medidas correctoras que les imponen sus licencias de instalación y la legislación vigente.

El Ararteko ha insistido en que los establecimientos hosteleros son actividades sujetas a licencia municipal y, consecuentemente, no debe entenderse agotada la intervención municipal en el momento de la puesta en funcionamiento de la actividad, sino que la autoridad municipal debe vigilar e inspeccionar permanentemente estos locales. Esto permite un reexamen continuo del cumplimiento de las medidas correctoras impuestas en la licencia de actividad, y, al mismo tiempo, garantiza la protección de los ciudadanos ante las posibles perturbaciones y agresiones medioambientales que pudieran derivarse del incorrecto funcionamiento de estas actividades.

En definitiva, en conformidad con la legislación vigente, el seguimiento, inspección y control del funcionamiento de las actividades es un servicio más de prestación obligatoria de los ayuntamientos, y de primordial importancia para los ciudadanos afectados.

En este sentido, 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.

Ahora bien, hemos constatado que, en ocasiones, las autoridades municipales no realizan un seguimiento de la actividad porque el establecimiento no dispone de licencia de instalación, a pesar de que desarrolla su actividad de manera pública y notoria desde hace muchos años. Este es el caso, por ejemplo, de algunos txokos y sociedades gastronómicas, que iniciaron su actividad, con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución, gracias a autorizaciones de los gobernadores civiles que les habilitaban para utilizar sus locales con el fin de realizar sus fines sociales.

Estas sociedades desarrollan una actividad equiparable a la de restauración, si bien sus instalaciones no siempre se encuentran acondicionadas y convenientemente aisladas acústicamente. Por ello, las personas que residen encima del local perciben en sus domicilios el sonido de las conversaciones y los ruidos que se generan en el interior del establecimiento. Asimismo, la existencia de cocinas requiere la evacuación de los hu-



mos. La falta de una conducción individual que dirija los humos a la cubierta del edificio se suple instalando extractores de humos, que ocasionan molestias por ruidos y malos olores a los vecinos que viven en las primeras plantas del edificio. Estas afecciones se agravan, ya que no hay un control del cumplimiento del horario de cierre en estos establecimientos.

Cuando se dirigen al Ararteko, los afectados alegan que vienen solicitando desde hace años la intervención de los servicios municipales. Sin embargo, a veces, desde las entidades locales se deriva el problema a la jurisdicción civil, ya que entienden que los txokos y las sociedades gastronómicas no son actividades sujetas a calificación.

Esta apreciación contrasta con las previsiones que recoge nuestra legislación.

Ya el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), aprobado por el Decreto 2.414/1961, de 30 de diciembre, identificaba qué actividades iban a ser consideradas molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, e iban a ser por dicha causa sometidas a intervención administrativa. A este respecto, el art. 1, concretaba los criterios que determinaban cuándo una actividad estaba sujeta a calificación. En concreto, dicho precepto señalaba, en 1961, que: *“el presente Reglamento, de obligatoria observancia en todo el territorio nacional, tiene por objeto **evitar** que las **instalaciones, establecimientos, actividades, industrias, almacenes, sean oficiales o particulares, públicos o privados, a todos los cuales se aplica indistintamente en el mismo la denominación de “actividades”, produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a la riqueza pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes”***.

Asimismo, el RAMINP precisaba en su art. 2 que *“quedan sometidas a las prescripciones de este Reglamento, en la medida que a cada una corresponda, todas aquellas ‘actividades’ que a los efectos del mismo sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, de acuerdo con las definiciones que figuran en los artículos siguientes e independientemente de que consten en el nomenclátor anejo, que no tiene carácter limitativo”*.

A su vez, esta norma al identificar los distintos focos que provocaban incomodidad y molestias, establecía: *“serán calificadas como molestas las actividades que constituyan una incomodidad por los **ruidos** o vibraciones que produzcan o por los **humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen”***.

En consecuencia, podemos concluir que lo que determina la aplicación de un régimen específico a la instalación y ejercicio de este tipo actividades es el hecho de que su funcionamiento sea potencialmente productor de efectos perniciosos o susceptible de producir molestias e incomodidades. De esta forma, la sujeción del normal ejercicio de la actividad a medidas más estrictas pretende proteger el interés general, en este caso, identificado con el derecho a disfrutar de un medio ambiente de calidad que tienen las personas que residen en las inmediaciones de estos establecimientos.

Este derecho al medio ambiente lo ampara el art. 45 de nuestro texto constitucional, y su protección constituye una competencia de prestación obligatoria, conforme dispone el art. 25.2.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por su parte, también, el Decreto 171/1985, de 11 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de carácter general de aplicación a las actividades molestas,

insalubres, nocivas y peligrosas a establecerse en suelo urbano residencial reconoce que se encuentran comprendidas en el ámbito de aplicación de la norma los txokos y las sociedades culturales y recreativas, bajo el epígrafe de bares y restaurantes.

En estos casos, algunas entidades locales objetan que los establecimientos han de encontrarse abiertos al público en general, y que, por el contrario, los txokos tienen un acceso restringido a sus socios.

A nuestro juicio, resultan dos cuestiones distintas el ejercicio del derecho de reunión y asociación por parte de los ciudadanos, y las condiciones técnicas que debe de cumplir el recinto en el que se ejerzan esos derechos.

Sobre esta cuestión, resulta público y notorio el régimen de acceso restringido a txokos y sociedades gastronómicas en toda la Comunidad Autónoma. Sin embargo, también es público y notorio que a los txokos no sólo acuden los miembros de la sociedad que regenta el local, sino también sus amistades y parientes.

Como hemos indicado, el Decreto 171/1985 no sólo menciona expresamente los txokos, sino también las sociedades recreativas y culturales, en cuyo concepto “sociedad” también se encuentra implícita la noción de grupo limitado de personas y participación restringida a las personas asociadas. No obstante, ello no ha constituido óbice alguno para que los redactores del Decreto hayan sometido a los txokos y sociedades culturales y recreativas a las restricciones y limitaciones de funcionamiento de las actividades de hostelería, ocio y tiempo libre, y particularmente, al régimen aplicable a los bares y restaurantes. Ello se debe a que el normal funcionamiento de las instalaciones que albergan estos usos en suelo urbano residencial puede producir molestias e incomodidades a las personas que residen en sus proximidades, como de hecho se ha constatado.

La voluntad de nuestro legislador de no excluir del régimen de las actividades clasificadas a los txokos -conocedor como es de la peculiaridad de su funcionamiento- se ha reflejado de nuevo en el texto de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas, ya que en el catálogo de locales, instalaciones, espectáculos públicos y actividades recreativas, dentro del apartado III relativo a locales e instalaciones, menciona los establecimientos de hostelería y restauración, en cuyo ámbito incluye a los txokos y sociedades gastronómicas.

Como se ha dejado constancia, el Decreto 296/1997, de 16 de diciembre, por el que se establecen los horarios de los espectáculos públicos y actividades recreativas y otros aspectos relativos a estas actividades en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, regula dentro del Grupo 2º estas instalaciones.

Por último, mediante el Decreto 165/1999, de 9 de marzo, los Departamentos de Industria, Comercio y Turismo, Sanidad y Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente (BOPV de 26-3-1999) concretaron la relación de las actividades que, por su escasa incidencia en el medio ambiente, están exentas de obtener la licencia de actividad que prevé la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. En dicho listado no se encuentran ni los txokos, ni las sociedades gastronómicas.

El propósito de no disminuir, en ningún caso, el régimen de garantías no sólo está reconocido en la propia exposición de motivos del Decreto 165/1999, la cual reclama que *“de conformidad con lo dispuesto en el Anexo IV, los promotores de tales actividades deberán presentar, ante los Ayuntamientos respectivos, la documenta-*

ción que incorpora en todo caso, la previsión de los sistemas correctores que deben aplicarse, atendiendo a la concreta naturaleza de cada actividad”, sino que busca ser garantizado, mediante el art. 5 del texto: “en el supuesto de que una actividad de las contempladas en el presente Decreto sobrepasare en su funcionamiento cualquiera de los límites que para ellas se fija en los Anexos I, II, y III, tal circunstancia supondrá la aplicación a las mismas del régimen de licencia de actividad previsto en los artículos 56 y siguientes de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco”.

Constituiría un evidente agravio comparativo que los centros culturales y/o asociativos que están ubicados en planta baja de vivienda o en edificios exentos, incluso cuando no realizan actividad de baile, canto o música tengan que ajustarse en su funcionamiento a las limitaciones en materia de inmisión sonora y sistemas de ventilación que fija el art. 4.1 y 3.6 del anexo del Decreto 165/1999, amén de poder ser reconducidos al régimen de las actividades clasificadas, en caso de que superen los límites que establece el decreto, y que, sin embargo, los txokos y sociedades gastronómicas, reconocidos como actividades sujetas a calificación por nuestra legislación, pudieran no ser objeto de intervención administrativa.

En otro orden de cosas, hemos de insistir en que la jurisprudencia emanada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo desautoriza absolutamente la pretensión de la posible existencia de una autorización municipal, derivada de la tolerancia y el conocimiento del funcionamiento de la actividad por parte de las autoridades locales.

A este respecto, resulta muy clarificadora la argumentación que recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1998 (RJ 1998\10108):

*“...ni el transcurso del tiempo, ni el pago de tasas o tributos, ni la mera tolerancia municipal -sentencias de 18 de julio de 1986, 5 de mayo de 1987, 4 de julio de 1995, 20 de octubre de 1998- pueden implicar acto tácito de otorgamiento de licencia o reconocimiento de la misma, y del mismo modo se agrega -sentencias de 20 de diciembre de 1985, 20 de enero de 1989- que la actividad ejercida sin licencia, se conceptúa como clandestina y como una situación irregular de duración más o menos larga, que no legitima en ningún caso el transcurso del tiempo, pudiendo, por tanto, ser acordado su cese por la autoridad municipal en cualquier momento, ya que los fines asignados a la Administración, a través de la licencia, justifican que la intervención de control de las actividades se ejerza no sólo en la fase previa al inicio de la actividad sino también en cualquier momento posterior. No cabe, pues, hablar de derechos adquiridos ni de tolerancia municipal o precariedad en el ejercicio de la actividad, fuere o no conocida, a los efectos de la legitimación de una actividad ejercida desde su iniciación sino tras la licencia obtenida dentro de unos límites precisos y concretos”.*

Una vez constatado el funcionamiento sin licencia de la actividad, las entidades locales deberían proceder según lo que establece el art. 65 y concordantes de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

Esto es, sin perjuicio de las sanciones que se derivaran del hecho de estar funcionando sin los permisos oportunos, el Alcalde o Alcaldesa actuará de la siguiente manera:

“a) Si la actividad pudiere legalizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación, concediéndose al efecto un plazo que, salvo casos excepcionales debidamente justificados, no podrá ser superior a seis meses, pudiendo además clausurarla, si las circunstancias lo aconsejaran, previa audiencia del interesado.

b) Si la actividad no pudiera legalizarse por incumplimiento de la normativa sectorial vigente o de las ordenanzas municipales correspondientes, deberá procederse a su clausura, previa audiencia del interesado.”

## **Conclusiones**

- Los txokos y las sociedades gastronómicas se encuentran sujetas al régimen de las actividades clasificadas.
- Las entidades locales deben requerir a los titulares de los txokos y las sociedades gastronómicas cuyas instalaciones actualmente no se encuentren legalizadas para que, en el plazo de seis meses, presenten un proyecto de adecuación de la actividad a las medidas correctoras previstas en la sección 1ª, capítulo 1º del Decreto 171/1985, de 11 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de carácter general, de aplicación a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a establecer en suelo urbano residencial.

## **5. OBLIGACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS DE RESPONDER DIRECTAMENTE DE LOS PERJUICIOS DERIVADOS DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, AL MARGEN DE LOS CONTRATOS DE SEGURO PRIVADO QUE SUSCRIBAN CON COMPAÑÍAS ASEGURADORAS**

### **1. Introducción**

Esta institución ha considerado en anteriores informes la relevancia del instituto de la responsabilidad patrimonial como garantía que ofrece el ordenamiento jurídico a la ciudadanía frente a las prerrogativas de la Administración.

Los poderes públicos, siguiendo el mandato constitucional del artículo 106.2 y su desarrollo en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, asumen la responsabilidad de cualquier eventual lesión patrimonial que ocasionen a los administrados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

El Ararteko ha detectado en el ejercicio de sus competencias varias disfunciones en la actuación de los poderes públicos, en el momento de reconocer de manera efectiva el anterior derecho.

Con el fin de continuar con esta labor, la presente recomendación pretende analizar el problema -bastante generalizado en la práctica administrativa- que supone tramitar y resolver las reclamaciones de responsabilidad mediante el único trámite de remitir la solicitud del ciudadano a una compañía de seguros, con quien previamente el Ayuntamiento ha contratado una póliza de responsabilidad civil.

### **2. Disfunciones derivadas de la contratación de pólizas de seguro privadas.**

En un número importante de expedientes de queja hemos comprobado que la tramitación de la reclamación de responsabilidad consiste únicamente en la remisión del escrito del reclamante a la compañía mercantil con la que la Administración ha asegurado los daños dimanantes de la propia actividad administrativa.

La compañía aseguradora, siguiendo la legislación que regula el contrato de seguros privado, resuelve la petición sin trámite garantista alguno, teniendo en cuenta su propio criterio y las condiciones recogidas en la póliza contratada. Para ello, utiliza parámetros de ámbito privatista con fundamento en el riesgo asegurado, como pueden ser las que resultan de las franquicias o contingencias no previstas o excluidas del contrato de seguro. En cualquier caso, su intervención prescinde totalmente de procedimiento administrativo alguno y tiene su base en la responsabilidad civil de corte aquiliana que recoge el artículo 1902 del Código Civil.

Así sucede en muchos supuestos, especialmente en los casos donde intervienen administraciones locales, donde por falta de medios materiales o por una mera inactividad administrativa se obvia el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las

administraciones públicas y, en su caso, las propias determinaciones exigidas por el procedimiento administrativo.

Estas anomalías se reflejan especialmente cuando la compañía de seguros no aprecia culpa o negligencia en el funcionamiento de los servicios públicos y el daño se debe a un funcionamiento normal, o cuando se han excluido del contrato situaciones que pueden derivar de la intervención administrativa o no está prevista la reparación integral, por estar sujeta a alguna franquicia la indemnización.

Por ello, en este análisis debemos centrarnos en dos aspectos diferentes: por un lado, el diferente régimen jurídico que representa la responsabilidad patrimonial de la Administración frente a la responsabilidad sometida a Derecho privado. Por otro, la garantía que supone para la ciudadanía el sometimiento de las administraciones públicas a un procedimiento administrativo con las determinaciones y trámites recogidas en la Ley.

### • **La diferente naturaleza del riesgo cubierto y la responsabilidad patrimonial**

Cuando un ciudadano sufre cualquier lesión en su patrimonio por el funcionamiento de los servicios públicos, la reparación del perjuicio se rige por el principio de responsabilidad objetiva de la administración encargada de prestar ese servicio. Es decir, ésta responde de forma íntegra de los perjuicios que resulten a los particulares en sus bienes y derechos, siempre que intervenga un nexo causal entre la lesión y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Esta institución ha mantenido la diferencia existente entre la obligación de los poderes públicos, que recoge el artículo 106 de la CE, y el contrato de póliza de seguro que, con ocasión de cubrir el riesgo derivado de su responsabilidad civil, contratan las administraciones con compañías privadas de seguros.

A ese respecto conviene señalar que, según la normativa que rige en los contratos de seguros privados, únicamente es posible suscribir contratos de seguros que cubran la responsabilidad civil, y no existe ninguna previsión legal para que la cobertura alcance a la responsabilidad administrativa. Esa incompatibilidad ha sido puesta de manifiesto por la Dirección General de Seguros en su Resolución de 26 de junio de 1996. Su fundamento debemos buscarlo en la contradicción existente entre la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contratos de Seguro, y la responsabilidad objetiva que deriva de la Ley 30/1992. En cualquier caso, tal imposibilidad sirve para evidenciar las diferentes concepciones y coberturas que representan para las compañías la responsabilidad civil y la responsabilidad patrimonial.

Por tanto, el criterio de la compañía sirve únicamente para establecer si el riesgo de una posible lesión responsable de la Administración es asumible por la compañía o no, en función del contrato jurídico-privado vinculante para ambas partes. En cualquier caso, esa circunstancia no supone nunca la exoneración de la responsabilidad objetiva que el ordenamiento jurídico impone a las administraciones.

Esta cuestión ha sido analizada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en la Sentencia de 7 de julio de 1999 (RJCA 1999\3094) donde al ser planteado un recurso contencioso-administrativo contra una resolución administrativa que reconocía a una ciudadana el derecho a ser indemnizada por la Administración de

una parte del montante, y considerando la responsabilidad directa de la compañía aseguradora del resto de la indemnización, establece que:

*“...se olvida que la responsabilidad patrimonial de la Administración, por propia determinación legal es objetiva y directa (los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes; art. 139.1 de la LRJ-PAC), con abstracción de las relaciones establecidas para paliar o amortiguar dicha responsabilidad entre la compañía y el ente local, que no pueden incidir ni tener relevancia jurídico pública en la definición de dicha responsabilidad.”*

La Administración debe asumir esa responsabilidad por resultado, al margen de que disponga o no de una cobertura por la aseguradora. Asimismo, la indemnización ha de seguir el principio de reparación integral y no estar sujeta a ningún límite sobre su cuantía, como puede ser el que deriva del régimen de franquicias que presentan las compañías aseguradoras.

### • **La garantía del procedimiento en el ejercicio de la responsabilidad patrimonial**

El procedimiento administrativo se configura en nuestro ordenamiento como una garantía para el ciudadano. Mediante ella, la Administración debe ajustar su actuación al cauce formal previsto en la legislación.

Respecto al procedimiento establecido para determinar la responsabilidad patrimonial, la Administración debe seguir los artículos 142 y 143 de la Ley 30/1992 y su desarrollo en el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

La vulneración del procedimiento legalmente establecido es de enorme relevancia, ya que puede suponer la nulidad o anulabilidad de las resoluciones de responsabilidad patrimonial.

Como hemos afirmado anteriormente, el hecho de que la Administración suscriba un contrato privado de seguro no le exime de seguir todos los trámites de instrucción, necesarios en cualquier caso para formarse un criterio válido en el momento de tomar la decisión. Así, nunca puede permitirse la delegación de la instrucción de la reclamación a la propia compañía de seguros, no sólo en cuanto a las razones aducidas por el diferente régimen jurídico de responsabilidad civil que tiene en cuenta la aseguradora, sino por la irregularidad formal que supondría.

En ese sentido, debe ser la propia Administración quien, en función del informe de sus servicios y de las alegaciones y pruebas presentados por los interesados, determine la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión efectiva del reclamante. Para ello, el artículo 7 del reglamento establece que: *“Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución se realizarán por el órgano que tramita el procedimiento, de conformidad con el capítulo III del Título VI de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”*. Así, el órgano competente puede

solicitar cuantos informes estimen convenientes para resolver, siendo en cualquier caso necesario (artículo 10.1 del reglamento) solicitar un informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable.

Asimismo, el procedimiento debe terminar mediante un acuerdo convencional o, en su caso, resolver en los términos previstos en el artículo 13.2: *“La resolución se pronunciará, necesariamente, sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cálculo. La resolución se ajustará, en todo caso, a lo previsto en el artículo 89 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”*

La necesidad de resolver expresamente conforme a las reglas generales se configura como garantía del ciudadano de conocer la motivación de la resolución y posibilita la revisión de la decisión administrativa.

En ese orden de cosas, debemos considerar que la estimación o desestimación de la responsabilidad patrimonial únicamente en función del criterio de la compañía aseguradora no resultaría conforme con las reglas del ordenamiento jurídico, por lo anteriormente expuesto.

### **3. Recomendaciones**

Las administraciones deben responder de manera directa de los daños o lesiones que ocasionen a los particulares como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

El hecho de que las administraciones aseguren con empresas privadas el riesgo que deriva de su responsabilidad civil no supone una alteración del régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial por resultado recogido en la Constitución y en la Ley 30/1992.

El criterio de las compañías mercantiles de seguro sirve para determinar la responsabilidad civil según las normas civiles y el contrato de seguro firmado, pero no puede servir para exonerar a la Administración de su responsabilidad objetiva.

Las administraciones deben determinar mediante un expediente administrativo su responsabilidad en cuantas reclamaciones les sean presentadas. Para ello, deben recabar los actos de instrucción necesarios para poder pronunciarse y resolver expresamente.

En ese sentido, la resolución nunca debe basarse en el informe de la compañía mercantil de seguro contratada por la Administración, sino que debe tener en cuenta todos los elementos de instrucción necesarios para determinar su existencia.



## 6. REGULACIÓN DE LAS CONDICIONES DE LOS ALOJAMIENTOS DE TEMPOREROS

Desde el año 1996 el Ararteko ha reflejado en todos los informes anuales al Parlamento su preocupación y sus propuestas en relación con la situación de los trabajadores temporeros y la de sus familias, que acuden, especialmente, a la vendimia y a la recogida de patata en Álava (cfr. capítulos 1 de los informes de 1996 a 1999). Habitualmente se ha centrado en cuatro cuestiones de especial trascendencia:

- sistemas de contratación;
- condiciones de alojamiento;
- escolarización de sus hijos e hijas;
- integración-exclusión social.

La recomendación general que aquí se efectúa se centra en uno de los cuatro aspectos citados: las condiciones de las instalaciones destinadas al alojamiento de los temporeros.

No es la primera vez que el Ararteko aborda de forma directa esta cuestión. Así, en el informe de 1997 incluyó una recomendación general sobre la necesidad de regular las condiciones de alojamiento de los trabajadores temporeros y sus familias, y en el informe del último año (1999) fue objeto de una atención preferente.

Sin embargo, a pesar de las propuestas, no se ha logrado ninguna mejora significativa de la situación, y la cuestión de los alojamientos sigue siendo un tema pendiente, fuente periódica de dudas, problemas y preocupaciones.

Durante el año 2000, en una de las reuniones de la Mesa interinstitucional creada para abordar la problemática de los trabajadores temporeros de Álava (reunión de 22 de febrero) se planteó la conveniencia de que el Ararteko volviese a analizar la cuestión, aún no resuelta, de los alojamientos de estas personas y de sus familias, y elaborase algún documento o propuesta que pudiera servir de referencia a los componentes de la Mesa.

En respuesta a tal petición, la institución del Ararteko mantuvo reuniones de trabajo con responsables de diferentes administraciones competentes en el tema (algunas de ellas, como los departamentos del Gobierno Vasco, no presentes en la Mesa interinstitucional) y, posteriormente, elaboró un dossier con sus propuestas de regulación, que entregó formalmente a la Diputada Foral de Bienestar Social de Álava, en cuanto responsable o impulsora de la citada Mesa, e hizo llegar a las diferentes instancias.

La recomendación general que aquí se hace recoge, en esencia, el contenido del dossier y las propuestas presentadas con fecha de mayo de 2000, sobre las que no existe todavía, en el momento de redactar este informe, una respuesta concreta por parte de ninguna de las instituciones competentes.

Normalmente, las intervenciones sobre esta cuestión efectuadas hasta este año por la institución del Ararteko han pretendido describir y analizar el problema, y proponer las actuaciones institucionales necesarias para mejorar su situación, de acuerdo con las funciones que la Ley le adjudica y sin entrar en concreciones que corresponden a otras instancias. Sin embargo, tanto en el dossier elaborado como en esta recomenda-

ción se ha dado un paso más y se aportan algunos ejemplos y propuestas concretas que se consideran útiles para desbloquear la situación.

La recomendación se estructura en tres partes:

1. Una primera, descriptiva, en la que se refleja la realidad observada y las diferentes necesidades por cubrir (resumen, en parte, de análisis efectuados en los años anteriores).
2. Una segunda, en la que se ofrece información sobre diferentes iniciativas y proyectos, de otros lugares (que pueden servir como elementos de referencia).
3. Una tercera parte, en la que se aborda la cuestión desde el punto de vista competencial y se proponen los instrumentos jurídicos para su regulación (recomendación y propuestas).

## **1. Asentamientos y alojamientos de los trabajadores temporeros y sus familias en Álava. Situaciones a tener en cuenta**

Uno de los problemas que suele darse al analizar la problemática de los temporeros es el de la falta de datos globales y fiables sobre su realidad. Existen, sí, datos parciales sobre determinadas cuestiones (sobre menores que se escolarizan, personas que acuden a las oficinas de información o que utilizan los albergues de Salvatierra y Laguardia, trabajadores que han sido dados de alta en la Seguridad Social), pero mediante ellos resulta muy difícil obtener una visión global -cuantitativa y cualitativa- de los problemas del sector.

Respecto a los datos específicos sobre alojamientos y asentamientos, el problema es similar. En algunos casos concretos, bien por iniciativa municipal, bien por medio de programas promovidos por el Instituto Foral de Bienestar Social, se han recogido y se conocen algunos datos sobre esta cuestión. Así, por ejemplo, limitándonos a las últimas campañas, contamos con algunas fuentes de datos que podemos utilizar, aunque no exista todavía un censo fiable de locales o alojamientos. Para mayor claridad y seguridad, recogeremos aquí los datos correspondientes a la campaña de 1999 (sobre la que se ha podido disponer de todas las memorias). Respecto a los datos del 2000, se incluyen algunos, en función de su disponibilidad en el momento de redactar esta recomendación (diciembre de 2000). Centrándonos, pues, en las fuentes de datos de las campañas de 1999, podemos señalar las siguientes:

- Respecto a la zona de recogida de patata, la memoria que elaboró Cáritas sobre el trabajo con temporeros y agricultores el año 1999 aporta datos de interés, obtenidos mediante 112 encuestas en 36 pueblos de la Llanada, Valle de Arana y Montaña alavesa.
- En la zona de la Rioja alavesa, la intervención de los servicios sociales de base y la realización durante los últimos años de un programa de atención e intervención socioeducativa en Elciego ha logrado, por ejemplo, no sólo la escolarización o la realización de actividades relacionadas con la alimentación, la salud, la higiene o el uso del tiempo libre de un número considerable de menores, sino, también, la recopilación de datos globales sobre la situación del colectivo de familias y trabajadores temporeros que acuden a esta localidad.

Los informes anuales elaborados por el equipo educativo de Hezilan, encargado del desarrollo de este programa subvencionado por el Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava, recogen muchos datos de interés para intervenciones posteriores: origen de las familias, composición de los núcleos familiares, años que llevan viniendo a la vendimia, registros de escolarización... La extensión de estos programas a otras localidades (Lanciego y Kanpezu en el año 2000) permitirá aumentar el grado de conocimiento de la realidad.

- El *Estudio sobre el temporeroismo en la Rioja alavesa*, promovido por la Secretaría de Servicios Sociales y del que se presentó un informe en abril de 2000, ofrece una visión amplia de la disponibilidad, ocupación, tipología, condiciones y capacidad de los diferentes alojamientos existentes en la zona, así como de las dificultades sentidas por los propios agricultores respecto a esta cuestión... Datos, todos ellos, recogidos mediante encuesta y entrevista a una muestra de propietarios de explotaciones en la zona.

En la campaña de vendimia de 1999, además, se dio una circunstancia nueva y con incidencia directa en la cuestión que aquí abordamos: la supresión de la zona de acampada que se solía habilitar en Elciego en años anteriores. Evidentemente, esta decisión, mantenida los dos últimos años, ha tenido una consecuencia directa en las condiciones de asentamiento de muchas familias, acostumbradas a acudir los años anteriores y acampar en ella. Personal de la institución del Ararteko comprobó *in situ* los problemas y la incertidumbre que, sobre todo en los primeros momentos después de la llegada, se les plantearon a muchas de estas familias.

La decisión de suprimir la zona de acampada se debe, entre otras razones, al criterio de que sean las partes contratantes las que asuman la responsabilidad de alojar a las personas contratadas. Este criterio es compartido por esta institución, y así lo ha mantenido en todo momento. El problema surge cuando los contratantes no asumen, de hecho, esta responsabilidad o lo hacen en unas condiciones que no respetan la dignidad de las personas o unos mínimos exigibles. Mínimos que, por otra parte, no están definidos, ya que falta una normativa específica que los regule, o un acuerdo que los precise.

En anteriores informes de esta institución se han diferenciado cuatro situaciones-tipo respecto a las condiciones de alojamiento de estas personas:

- a) la de las personas acogidas -normalmente, durante uno o dos días- en los albergues promovidos por las instituciones;
- b) la de las familias que acampan en zonas o campamentos previstos para ello;
- c) la de las personas y familias que se alojan en locales habilitados por los agricultores o las empresas contratantes;
- d) la de las familias y personas que pernoctan donde y como pueden, por no disponer de otras condiciones mejores.

Existen también otras diferenciaciones significativas y de gran importancia. Una de ellas es la que distingue entre el alojamiento de quienes acuden a la zona a trabajar sin familia, y quienes llevan consigo a toda la familia. Lógicamente, las necesidades son muy diferentes en un caso u otro.

Aportaremos aquí algunos datos, correspondientes principalmente a la campaña de 1999, sobre cada una de las cuatro situaciones señaladas. En unos casos se trata de informaciones entresacadas de las memorias; en otros, de datos obtenidos en las visitas a asentamientos y locales realizadas por personal del Ararteko los días 29 de septiembre y 6 de octubre de 1999. Haremos también alguna referencia a la situación observada el año 2000, a raíz de las visitas efectuadas a diferentes lugares los días 17 y 18 de octubre.

#### a) **Albergues**

En 1998, una vez finalizadas las obras, se puso en servicio el albergue permanente de Salvatierra, promovido por la Diputación Foral de Álava, con capacidad para 31 personas. Respecto al albergue temporal de Laguardia, durante los últimos años se han habilitado los locales de la piscina municipal para un número determinado de plazas (48 personas), y se han utilizado criterios similares de funcionamiento (estancias de un máximo de dos noches, manutención...).

Las demandas que reciben y el servicio que ofrecen estos dos servicios son bastante diferentes: menor en el caso de Salvatierra (93 hombres, a lo largo de cuatro semanas y sin problemas de saturación el año 99), y mucho mayor en el caso de Laguardia (192 hombres y 13 mujeres, a lo largo de once días ese mismo año). En este caso, la capacidad del albergue fue desbordada durante los primeros días de funcionamiento, teniendo que ser ampliada en 16 plazas más de forma provisional. Esta situación de desbordamiento se ha reproducido, con mayor intensidad, el último año, en el que ha permanecido abierto sólo diez días, con una ocupación del 100%, habiendo optado, al final, por su cierre anticipado, debido a importantes problemas de gestión.

Es claro que la fórmula de los albergues presenta serias limitaciones, e incluso contradicciones. También ofrece elementos positivos: colaboración entre distintas instituciones, implicación de los servicios asistenciales de base y del voluntariado de la zona, atención a colectivos especialmente vulnerables como el de inmigrantes extranjeros (84 de los 93 acogidos en Salvatierra, y el 80% de los acogidos en Laguardia el año 99), ofrecimiento de otros servicios además del alojamiento (ropa, comida, aseo, botiquín, información...).

Así, según los datos y valoraciones recogidos en las memorias técnicas de tales servicios, hasta este último año se podía mantener que la vía de los albergues, incluso con sus limitaciones (máximo de dos días de estancia, limitaciones de horario, saturación en determinados días, desigual grado de implicación por parte de los agentes sociales...) ofrecía un servicio útil para un colectivo de personas especialmente vulnerable, que acude a la vendimia o a la recogida de patata por libre o en pequeños grupos no familiares, formado mayoritariamente por personas de origen extranjero (especialmente del Magreb). Los problemas surgidos en el albergue de Laguardia el último año obligan a revisar la situación y la valoración del servicio ofrecido en esta zona. Una revisión que tendría que tener en cuenta, entre otros elementos, la situación de provisionalidad y las condiciones materiales y de seguridad del albergue de Laguardia, y la evolución creciente del número de personas que acude a esta zona sin tener resueltas sus necesidades de alojamiento.

Hay, al menos, dos características del funcionamiento de estos servicios que les diferencian respecto a albergues para temporeros de otros lugares: ofrecen una atención provisional (mientras no hayan sido contratados, no durante el período de contrato), y es la Administración (DFA, no los agricultores) quien corre con todos los costes. Ambas características están relacionadas entre sí y tendrían que ser revisadas en el caso de optar por los albergues como una fórmula de alojamiento estable, cuestión que, en ocasiones, se ha planteado como deseable y sobre la que existe experiencia en otros lugares.

## b) Zonas de acampada

Como se ha señalado, los dos últimos años se ha suprimido la tradicional zona de acampada de Elciego, utilizada mayoritariamente por familias del pueblo gitano llegadas a vendimiarse desde otros lugares de España y de Portugal.

En la zona de recogida de la patata se ha mantenido, al menos, el campamento de Albaina, en condiciones similares a años anteriores: uno o dos servicios sanitarios, un generador de corriente, un grifo de agua corriente y algunos contenedores de basura. El año 99 se añadió la disponibilidad de un aljibe de agua para el aseo, cedido por el Ayuntamiento, del que no se ha dispuesto en la última campaña. Las “viviendas” siguen siendo, en la mayoría de los casos, chabolas temporales (unas quince), construidas con materiales precarios y sin que reúnan las mínimas condiciones de seguridad y salubridad. Se utilizan también como alojamientos algún autobús viejo y furgonetas. Respecto a posibles acampadas en otros lugares de la zona, carecemos de datos directos, por no haberlas visitado.

La supresión del espacio de acampada de Elciego, sin una alternativa real en bastantes casos, ha hecho que surjan por la zona nuevos lugares de acampada, más pequeños y en condiciones de mayor o menor precariedad, según los casos. Así, por ejemplo, el 6 de octubre de 1999 pudimos visitar algunos asentamientos:

- frente a la antigua zona de acampada, en un espacio cedido por el agricultor contratante para aparcar sus caravanas y furgonetas (5 familias);
- en un camino hacia las viñas, ensanchado al efecto, también en Elciego (6 familias);
- junto a la báscula de Baños de Ebro (9 familias);
- en espacios próximos a alguna lonja o pabellón del agricultor (en Laguardia, Samaniego, Baños, Lapuebla, Elciego...);
- en varias zonas destinadas a acumular materiales de construcción (en Villabuena...).

La mayoría de estas acampadas se han vuelto a reproducir este último año, e incluso han surgido otras nuevas, algunas de ellas bastante grandes, como una de las visitadas en Elvillar (con no menos de 12 familias extensas, el 18 de octubre).

*En general, las zonas de acampada están ocupadas por familias extensas o emparentadas entre sí (en algunos casos de más de 40 miembros), que acuden en grupo con sus furgonetas, caravanas o camiones y a las que se ofrece, normalmente, alguna toma de luz y de agua, aunque no en todos los casos. El*

*resto de servicios (sanitarios, ducha, cocina, agua caliente, lugares para dormir...) corre de su cuenta. Las personas acampadas en Elciego han podido utilizar las duchas y servicios de las piscinas municipales, puestas a su disposición.*

Prácticamente todas las personas con las que ha podido hablar personal de esta institución consideran que su situación real ha empeorado respecto a años anteriores (por falta de servicios, por lejanía del núcleo de población, dificultad de los accesos...). Alguna manifiesta que la situación es parecida: “*igual de mal*”. También hay quien pone de manifiesto una situación que, a veces, pasa desapercibida: los agricultores contratantes les han ofrecido alojamiento, pero prefieren utilizar sus camiones y remolques y hacer una vida más grupal.

Esta última observación sirve para poner de manifiesto la dificultad añadida que supone, para un correcto alojamiento, el hecho de acudir a la zona, no sólo quienes quieren y pueden trabajar, sino familias completas con todos sus miembros. La experiencia demuestra que esta realidad (acudir en familia) se mantiene año tras año y es previsible que así siga sucediendo, por razones culturales y de mercado. Ante ello, no parece que la mejor solución sea hacer como si no existieran.

**c) Alojamientos en locales ofrecidos por los agricultores o empresas contratantes**

En el informe anual del Ararteko de 1997 se resumía la situación de este modo:

*“Respecto a las personas y familias que son acogidas en locales propiedad de los agricultores o de las empresas contratantes, se han podido constatar situaciones muy dispares: desde locales considerados modélicos y habilitados por algunas empresas de gran capacidad económica (...), hasta espacios sin condiciones mínimas de habitabilidad (normalmente, espacios destinados a guardar los aperos de labranza en diferentes explotaciones, sobre todo de tipo familiar), pasando por algunas iniciativas recientes de habilitación y reforma de locales para tales fines por parte de agricultores de algunas localidades.”* La observación de campo realizada, esencialmente el año 1999, permite seguir manteniendo básicamente lo dicho.

Durante los días 29 de septiembre y 6 de octubre de ese año se visitaron locales destinados al alojamiento de trabajadores y/o de sus familias en diferentes localidades: de la Llanada alavesa, de la Montaña alavesa, de municipios próximos a nuestra Comunidad y de la Rioja alavesa. Las condiciones de estos alojamientos se anotaron conforme a una ficha de observación elaborada al efecto.

La tipología más habitual en estos locales, según lo visto, puede responder a la siguiente descripción:

- En cuanto al lugar habilitado, pabellones independientes o espacios anexos a la vivienda del agricultor (lonjas, almacenes), dedicados muchas veces, durante el resto del año, al almacenamiento de género o de instrumentos de labranza, y que se despejan o se preparan para acoger a las familias de temporeros en estas fechas.

- En cuanto a las condiciones o los servicios disponibles, lo más habitual es que dispongan de agua corriente y luz, y cuenten con una cocina y algún retrete o baño habilitado, en el propio local o en un lugar próximo. La distribución del espacio suele ser por matrimonios o núcleos familiares, sin más separación que la ofrecida por los colchones en el suelo, alguna mesa o alguna mampara, en el mejor de los casos.

El número de personas acogidas en uno de estos locales varía mucho según los casos. En las visitas efectuadas se ha encontrado todo tipo de situaciones: desde 14 núcleos familiares y 43 personas alojadas en uno de estos pabellones, hasta locales ocupados por una sola familia integrada por 10 personas.

Para una correcta valoración de esta cuestión, conviene no olvidar la enorme variedad de situaciones -tanto de necesidades como de respuestas ofrecidas-, la dificultad de conocer los términos económicos en que se ofrecen estos alojamientos, o la múltiple casuística que se da a la hora de diferenciar entre servicios u objetos ofrecidos por el agricultor o empresa y equipamiento aportado por los propios contratados.

El *Informe sobre el temporeroismo en la Rioja alavesa*, de abril de 2000, promovido por la Secretaría de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava, recoge datos significativos sobre la enorme variedad de situaciones que se dan, incluso desde un determinado punto de vista: el de los propios agricultores contratantes. Los datos recogidos de una muestra de 298 agricultores permiten -aunque con muchas reservas sobre su validez y fiabilidad- un mejor acercamiento a la realidad. Así, respecto a la muestra analizada, podemos saber, por ejemplo:

- Cuántos consideran que ofertan alojamiento (64% del total) y cuántos no lo hacen (más de la tercera parte).
- Qué tipos de alojamientos ofrecen: casa (33%), lonja (35%), almacén o pabellón (19%)...
- Qué condiciones mínimas tienen esos alojamientos: agua corriente, luz, baño y cocina (40%); además, agua caliente y literas (30%)...
- Qué estimación de plazas disponibles se podría hacer para la zona (se computan 1.688 plazas en las 193 encuestas positivas, y se hace una estimación que puede llegar a las 4.000-4.500 plazas).
- Qué dificultades encuentra el agricultor para alojar a las personas temporeras: no disponer de un lugar adecuado (27%); necesidad de hacer reformas en el local, lo que le supone mucho gasto para los pocos días que dura la vendimia (10%); problemas de convivencia y dudas sobre su comportamiento (16%)...

Conviene recordar que se trata, en estos casos, de apreciaciones de los propios agricultores, no contrastadas con otras fuentes o con la observación directa de la realidad.

La realidad analizada permite destacar, al menos, dos elementos objetivos que dificultan este tipo de soluciones:

- el tamaño, características y capacidad económica de algunas explotaciones, con pocos recursos para dedicarlos a habilitar un alojamiento en condiciones;
- el tiempo, relativamente escaso, de utilización anual de estas instalaciones como alojamientos (campañas de recogida cortas).

Evidentemente, la capacidad económica de una gran empresa vinícola de la Rioja alavesa poco tiene que ver con los recursos disponibles por un sencillo agricultor que dedica unas hectáreas a la patata. Por lo que hemos visto, las soluciones más dignas respecto a alojamientos corresponden a empresas fuertes o a agricultores especialmente sensibilizados o con infraestructuras adaptables. En algunos casos, a la hora de abordar las obras de habilitación necesarias, han contado con ayudas económicas de las instituciones.

d) **Personas a la intemperie y familias que acampan en zonas sin ningún servicio**

Algunas de las situaciones observadas y descritas respecto a zonas de acampada podrían entrar, perfectamente, en este apartado. A ello habría que añadir la situación que se suele dar en Laguardia, los días, o mejor las noches, que el albergue tiene ocupadas todas las camas disponibles (personas durmiendo en los soportales del Ayuntamiento, o en la parada del autobús...).

Este tipo de situaciones es más frecuente en los momentos de falta de contrato: cuando todavía no han sido contratados por nadie, o entre contrato y contrato. Pero también se dan, con cierta frecuencia, a pesar de estar contratados, al no asumir la parte contratante la responsabilidad del alojamiento.

\* \* \*

De acuerdo con las situaciones descritas, esta institución ha venido insistiendo en anteriores ocasiones sobre determinados aspectos. Así, por ejemplo, sobre la necesidad del trabajo coordinado entre las diferentes instituciones y agentes sociales para lograr una mejora de los servicios, sobre la fragilidad de la situación que puede dar origen a problemas aún mayores, sobre el desbordamiento en estas fechas de algunas redes de atención, sobre los diferentes criterios y grados de implicación de las autoridades municipales de las localidades afectadas...

Es justo reconocer que en algunos de estos aspectos se han tomado decisiones, se han puesto medios y se han logrado mejoras: apertura de oficinas de información, colaboración en campañas de sensibilización, reforzamiento de plantillas de profesionales, inicio de alguna experiencia piloto de contratación en origen... Sin embargo, en la cuestión específica de los asentamientos y alojamientos, que es la que aquí se aborda, no se han dado pasos significativos.

En opinión de esta institución, hay dos cuestiones que están en la base de las situaciones que se producen y que, de hecho, se convierten en dificultades objetivas para la resolución de los problemas planteados con relación a los asentamientos y los alojamientos:

- la ausencia de una normativa o acuerdo que especifique las obligaciones de las partes contratantes y, entre ellas, la que se refiere al alojamiento, y que regule las condiciones mínimas que tales locales deben cumplir;
- las dificultades objetivas para resolver algunas necesidades mediante medios estrictamente individuales y la ausencia de iniciativas de respuesta comunitaria o de colaboración entre varios agricultores con problemas similares.



Sigue sin existir un convenio agrícola para el territorio que clarifique estas cuestiones. Sigue sin existir una normativa específica que determine las condiciones mínimas de los locales o los mecanismos de ayuda y de supervisión... Y respecto a las iniciativas de colaboración para resolver problemas comunes, lo más destacable de lo que hayamos tenido conocimiento puede ser el interés manifestado por UAGA en conocer y divulgar las experiencias llevadas a cabo en este sentido por el área de migraciones de la confederación agraria COAG, en el caso de Catalunya (con visita incluida a determinadas instalaciones), o la iniciativa del Ayuntamiento de Leza para disponer, en el futuro, de un local de uso común.

Teniendo en cuenta la realidad de los últimos años, especialmente la carencia de alojamientos por parte de bastantes agricultores y la dificultad objetiva de otros para acoger a familias completas, llama la atención la ausencia de iniciativas de colaboración entre varios para resolver problemas comunes. Es posible, incluso, que determinadas situaciones pudieran ser resueltas sin necesidad de nuevos equipamientos, utilizando los recursos actualmente existentes, pero que no han sido aprovechados para estas funciones. Recursos como el "Alojamiento juvenil de la Montaña alavesa", situado en Bernedo, o la zona de acampada y el edificio construido por el Ayuntamiento, junto a la ermita de San Bartolomé, en Lagrán...

Por otra parte, en la zona de la Rioja alavesa, cada vez es más frecuente la contratación de estas personas, no sólo para la vendimia, sino para realizar otras tareas agrícolas, lo cual supone que los tiempos de estancia se prolonguen y, con ello, sea aún más importante regular, controlar y garantizar las correctas condiciones de los alojamientos.

Por todo ello, esta institución reitera, básicamente, los argumentos que utilizó en 1997 para defender la necesidad de regular el tema de los alojamientos y que le llevó a formular una recomendación de carácter general, incluida en el informe al Parlamento, para *"regularizar las condiciones mínimas (materiales, higiénicas y funcionales) que deben cumplir los diferentes alojamientos destinados a los trabajadores temporeros y a sus familias, regularización que debe servir como criterio para la posible adjudicación de ayudas públicas, para la autorización e inspección de los alojamientos y, en última instancia, para garantizar unas condiciones dignas de tales alojamientos."*

Los siguientes apartados pretenden avanzar en esa línea, concretar las propuestas y ofrecer algunas vías de solución.

## **2. Diferentes iniciativas para regularizar la situación en otras comunidades autónomas**

Antes de analizar la situación y las propuestas de solución desde una perspectiva jurídica y competencial (lo que se hará en el apartado 3 de esta recomendación), parece interesante recoger aquí, aunque sea telegráficamente, algunas iniciativas, más o menos recientes, tomadas en otras Comunidades y que pueden ofrecer pistas para la solución de los problemas planteados. Evidentemente, cada una de ellas responde a una problemática de determinadas características y adopta determinadas soluciones que pueden resultar inútiles o insuficientes en contextos diferentes. No se trata, pues,

de ofrecer modelos de solución directamente aplicables a nuestra situación, sino de plantear alternativas que han podido servir en otros contextos y de las cuales se puede obtener alguna luz.

Limitándonos a zonas relativamente próximas y con presencia significativa de temporeros, podemos señalar las siguientes iniciativas y rasgos respecto a la regulación de los alojamientos:

#### 1) Andalucía:

- Se ha ido creando una red de alojamientos-albergues, arrendados por los ayuntamientos y subvencionados por la Junta de Andalucía, al menos para determinadas campañas o zonas (ej.: aceituna).
- A raíz de los problemas surgidos en El Egido, parece que se quiere abordar la cuestión de los alojamientos puestos a disposición de los trabajadores por parte de los empresarios.
- Respecto a la atención a necesidades de la familia, existe también una red de guarderías en origen (migraciones internas).
- Conviene recordar que, en muchos casos, no estamos ante un trabajo de temporada, sino de todo o de gran parte del año. En todo caso, se trata de campañas de bastante duración.

#### 2) Catalunya:

Conocemos, básicamente, la experiencia llevada a cabo durante varios años por la COAG, en la que se ha interesado la UAGA. Algunos rasgos destacables de esta experiencia son:

- Combina contratación en origen, red de alojamientos y casas particulares, y gestión integral de los servicios para el agricultor (mediante pago del agricultor a la COAG).
- Algunos ayuntamientos han decidido construir algún alojamiento comunitario.
- Existe convenio agrario y también fijación de las condiciones mínimas de los alojamientos, al menos de hecho.
- Las situaciones familiares son muy minoritarias y no se contemplan en los alojamientos.

#### 3) Rioja:

- Existe, desde hace años, un convenio agrario que recoge explícitamente las obligaciones de la parte contratante respecto al alojamiento de los contratados.
- Sin embargo, situaciones como la del campamento de Bañares hacen dudar del cumplimiento de dicho convenio en esta materia.

#### 4) Navarra:

- Existe un Plan de choque para el alojamiento de los trabajadores temporales en campañas de recolección de productos agrícolas, presentado por el Departa-

mento de Agricultura del Gobierno de Navarra al Parlamento, en respuesta a una moción aprobada en el Pleno del Parlamento el 27 de octubre de 1999.

- Las instituciones consultadas consideran dicho plan como “provisional”.
- Busca la creación de una especie de red de casas particulares (no utilizadas) que serían puestas en alquiler, a disposición de los empleadores, para su uso como alojamiento de trabajadores temporales.
- Para fomentar la incorporación de casas a este sistema, propone una deducción de hasta un 20% en el IRPF para quienes inviertan en la adquisición o rehabilitación de locales para este fin.

#### 5) Aragón:

- El Gobierno de Aragón ha publicado varios decretos (el último de ellos el 10 de marzo de 2000) “de ayudas para el acondicionamiento de inmuebles destinados al alojamiento de trabajadores temporales del sector agropecuario”.
- Del decreto se pueden destacar dos elementos:
  - \* el nivel de las ayudas concedidas (hasta el 50% de la inversión realizada en el acondicionamiento de los inmuebles);
  - \* la fijación detallada de las condiciones mínimas de habitabilidad que deben cumplir los locales (anexo del decreto).

#### 6) Extremadura:

- El Convenio del campo de Cáceres establece expresamente que “*el agricultor deberá facilitar al trabajador una vivienda con unas condiciones dignas de habitabilidad tanto para él como para su familia*”.
- Los datos ofrecidos por el Observatorio permanente del temporero agrícola, en noviembre de 2000, sobre alojamientos de los temporeros de la cereza en el Valle del Jerte ofrecen un panorama variado:
  - \* 50% alojados en albergues y centros de diferente tipo puestos en marcha, sobre todo, por los ayuntamientos en colaboración con las organizaciones sociales.
  - \* 30% de alojamientos en casas, garajes o almacenes con condiciones de habitabilidad muy diferentes.
  - \* 19% en acampadas, mayoritariamente en el campamento puesto en marcha por la Junta de Extramadura.

7) Respecto a las zonas de acampada, al margen de la normativa sobre campings (Decreto 41/1981 del Gobierno Vasco), existe alguna iniciativa municipal, como la del Ayuntamiento de Arrasate (no ligada al trabajo temporero, sino al asentamiento de algunas familias nómadas). Va en la línea de lo que existe en municipios de diferentes países para facilitar un espacio de acampada a quienes viajan en autocaravana...:

- habilitar una zona, con servicios mínimos (toma de luz, agua, desagüe, pavimento...);
- regular su uso (número de personas, tiempo máximo de estancia...).

### 3. Regulación de las condiciones de las instalaciones destinadas al alojamiento de temporeros. Análisis competencial y propuestas

En esta última parte, como cuestión previa, conviene analizar, dentro de la estructura política territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a quién corresponde exigir y regular las condiciones de habitabilidad básicas de las instalaciones para los trabajadores temporales del sector agrario. Esto es, se trata de delimitar, dentro de las relaciones entre instituciones comunes y territorios históricos, cuál es el órgano encargado de regular las materias relacionadas con el sector agrario y con las condiciones de los lugares destinados a un uso residencial y su asentamiento en el territorio.

No abordaremos este tema desde la perspectiva laboral, aunque ello sea posible, ya que el fijar las condiciones de trabajo corresponde al legislador estatal (legislación básica) o, en su caso, reside en el ámbito de la negociación colectiva (convenios agrarios...). Por otra parte, nos centraremos únicamente en la cuestión de los alojamientos.

Según recoge el Estatuto de Autonomía del País Vasco, la Comunidad Autónoma dispone de competencias sobre materias como agricultura (10.9.) o vivienda (10.31.), que permiten entrar a regular las condiciones mínimas de habitabilidad que deben presentar las residencias destinadas al alojamiento temporal de los trabajadores agrarios. La Ley 27/1983, de Territorios Históricos, no atribuye competencias exclusivas en esta materia a las diputaciones forales, por lo que podemos concluir que la regulación normativa de esta materia corresponde a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, en concreto al Gobierno Vasco, mediante una disposición reglamentaria.

En virtud de este reparto competencial, al Gobierno Vasco se le podría exigir que estableciera unos criterios mínimos que sirvieran al resto de administraciones con incidencia en el sector (diputaciones forales y ayuntamientos) para preservar el derecho de los temporeros del sector agrícola a un alojamiento digno.

En otros sectores, como es el turístico o la política juvenil, existen varios instrumentos reglamentarios que sirven para fijar algunos parámetros sobre lo que puede ser considerado como servicios mínimos en este tipo de usos residenciales temporales.

Entre otros, encontramos el Decreto 41/1981, de 16 de marzo, sobre Ordenación de Campings en el País Vasco; el Decreto 406/1994, de 18 de octubre, sobre Ordenación de Albergues o Instalaciones Destinadas a la Estancia y Alojamiento de Grupos Infantiles y Juveniles; y el Decreto 128/1996, de 28 de mayo, por el que se regulan los Establecimientos de Alojamiento Turístico en el Medio Rural.

Otra materia que es preciso mencionar a la hora de abordar la problemática de las instalaciones dedicadas a residencias temporales de trabajadores agrícolas es la ordenación del territorio y el urbanismo.

Los planes territoriales y sectoriales con incidencia deberían presentar la posibilidad de introducir un uso residencial colectivo temporal vinculado a las labores de recolección y de producción de carácter temporal, especialmente en el sector vitivinícola y en el de la patata dentro del Territorio Histórico de Álava.

En ese sentido, sería de interés que el **Plan Territorial Sectorial de Actividades Económicas, así como el de Suelos Agrarios**, ambos en fase de redacción, contemplaran la necesaria vinculación de este tipo de uso con las actividades producti-

vas del sector vitivinicultor, teniendo en cuenta la periódica e imprescindible aportación de trabajadores temporales.

Por otro lado, sería también deseable que el **Plan Territorial Parcial de Rioja Alavesa**, comarca donde se concentra la práctica totalidad del sector vitivinícola en Euskadi, y el Plan Territorial Parcial de Álava Central, donde se concentra la producción de patata, regularan el uso residencial temporal para alojamiento de trabajadores, vinculándolo, principalmente, a la existencia de tareas de recolección.

Esa inclusión del uso residencial temporal colectivo, a su vez, debería recogerse por los ayuntamientos donde existan este tipo de explotaciones agrícolas en los instrumentos de planeamiento básico, esto es, en sus normas subsidiarias.

Tal inclusión permitiría a los municipios controlar una realidad social existente, con tendencia a proliferar, o al menos perdurar, así como introducir elementos de policía urbanística que vinculasen la licencia municipal a la existencia y mantenimiento de instalaciones destinadas a residencia de temporeros, reuniendo las condiciones mínimas fijadas por el futuro decreto del Gobierno Vasco.

Si tomamos como referencia este diseño de distribución competencial, la problemática del alojamiento de los trabajadores temporales de las producciones de patata y vitivinícolas se podría abordar desde los siguientes **instrumentos jurídicos**:

- 1- **Decreto del Gobierno Vasco a propuesta del Departamento de Agricultura**, estableciendo la exigencia de que las explotaciones vitivinícolas y de la patata, al menos las de nueva creación y los proyectos de ampliación de las existentes, cuenten con instalaciones para alojar a los trabajadores temporales, en la proporción que se determine en función de las necesidades y capacidad de producción de cada explotación.

En este decreto se abordarían también los requisitos y condiciones mínimas que deberían reunir estas instalaciones:

- luz natural y ventilación adecuada;
- cama o litera con colchón ignífugo y taquilla;
- servicios higiénicos de ducha, lavabo y retrete por cada diez personas;
- cocina y fregadero alicatado, y mínimo equipamiento para cocinar;
- zona para comedor.

- 2- **Decreto Foral de la Diputación Foral de Álava** sobre convocatoria de ayudas para acondicionar las instalaciones para trabajadores temporales, cumpliendo los requisitos mínimos señalados por la normativa autonómica antes citada.

En este decreto se debería indicar que la concesión de cualquier ayuda, subvención o beneficio fiscal a la inversión en este sector se condiciona al cumplimiento de las determinaciones establecidas por el decreto del Gobierno Vasco sobre instalaciones de temporeros.

- 3- Recoger en los **documentos estratégicos de ordenación del territorio** la necesidad de prever este uso, como un elemento indispensable y vinculado a las explotaciones de la patata y vitivinícolas. Nos referimos, en concreto, al **Plan Territorial Sectorial de Actividades Económicas** (Plan Territorial Sectorial de Suelos Agrarios), Plan Territorial Parcial de la Rioja Alavesa y Plan Territorial Parcial de Álava Central.

- 4- Incorporar a la revisión de las **normas subsidiarias de todos los municipios afectados** el uso de vivienda colectiva temporal vinculado a las explotaciones agrarias.

Asimismo, se deberían incorporar a las normas subsidiarias de planeamiento municipal los requisitos y parámetros mínimos que deben reunir tales instalaciones, de tal manera que, en caso de incumplimiento, fuera posible la intervención municipal utilizando los instrumentos de disciplina urbanística.

## **7. LA APLICACIÓN DEL DERECHO AL TRANSPORTE SANITARIO DE LOS USUARIOS VASCOS CUANDO ESTÁN SIENDO ATENDIDOS EN OTRA COMUNIDAD**

Como es sabido, el derecho a la salud es un derecho prestacional, y nuestro acceso a la asistencia sanitaria tiene lugar en función de las necesidades y circunstancias de cada momento, determinadas basándose en las posibilidades financieras. Debido a la limitación de medios, la Administración ha ido incrementando la regulación y el control de las prestaciones, y puede decirse que ello ha servido para reconducir algunas prácticas que no se ajustaban al marco diseñado por las normas que regulan las prestaciones sanitarias.

Situadas las relaciones entre el usuario y el sistema público de salud en ese contexto de claro control -tanto legislativo como administrativo- del coste de los medios sanitarios, es esencial conocer el modo en que el derecho positivo ha ordenado las prestaciones sanitarias. Para ello, cada situación concreta de acceso a las prestaciones sanitarias, tanto las estrictamente médicas como las complementarias a aquellas, deberán ser analizadas, no en función de un genérico derecho a la salud, sino de su contraste con el modo en que la norma haya fijado el contenido del derecho a la asistencia sanitaria.

En ese sentido, cualquier reclamación que se puedan plantear al sistema público de salud por la denegación de determinadas técnicas o procedimientos terapéuticos, o las limitaciones o condicionamientos en la financiación de algunas prestaciones ortoprotésicas, o la falta de cobertura, desde un punto de vista sanitario, de determinadas prestaciones, son aspiraciones que, si bien pueden ser legítimas desde la perspectiva individual de quien las plantea, deberán analizarse necesariamente desde el prisma del orden colectivo o social que el legislador ha plasmado.

Según lo anterior, en principio, si una determinada prestación no ha sido incorporada por la norma que regula su ordenación, debemos entender que entonces está jurídicamente fundamentado que el sistema público de salud tampoco la haya incorporado en su atención sanitaria al usuario.

Este enunciado, delimitador del derecho a la asistencia sanitaria, refuerza el principio de seguridad jurídica en su aplicación, al disponer de un catálogo de prestaciones, y existe una mayoritaria coincidencia en considerar que el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, ha supuesto una mayor certidumbre jurídica sobre el contenido efectivo del derecho a la asistencia sanitaria, abandonando una tendencia a fijarlo por vía de hecho.

A pesar de ello, no estamos ante una norma que sea aplicable mecánicamente a todas las situaciones, ya que no siempre es fácil determinar si una concreta asistencia que demanda un usuario es o no enmarcable entre las fijadas por aquel catálogo. En efecto, puede resultar que algunas intervenciones, a pesar de no estar incluidas como prestaciones, se entienda que deban serlo por su relación directa con una prestación sanitaria recuperadora globalmente entendida, en los términos en que lo hace el art. 98 de la Ley General de la Seguridad Social, de 1974. Así, puede ocurrir, por ejemplo, que una prótesis dentaria, no incorporada al catálogo como tal prestación, puede llegar serlo en determinados supuestos, porque se la considera una prestación sanitaria necesaria.

Tales problemas en la aplicación del Real Decreto sobre prestaciones sanitarias resultan inevitables, y si para solventarlos se produjeran nuevas modificaciones o adecuaciones del catálogo, a estas sucederían otras que, a su vez, merecerían nuevas adecuaciones. Se trata en realidad de cuestiones consustanciales a la aplicación del derecho, y sin quererlo, sería pretencioso intentar fijar de antemano todas las situaciones posibles.

Ahora bien, admitida esa dificultad, propia de la aplicación del derecho, la finalidad de estas líneas, se sitúa en un terreno distinto, de menor incertidumbre o indeterminación, en tanto que nos referiremos a prestaciones reconocidas por el catálogo de una manera precisa, tanto en lo referente a la prestación en sí misma, como a los requisitos y condiciones de acceso.

Se trata de delimitar el derecho al transporte sanitario, y la valoración que aquí hacemos se debe a varias quejas presentadas por usuarios a quienes, por determinadas circunstancias, se les denegó esa prestación. Dado que, a juicio del Ararteko, la explicación de la Administración para justificar la negativa a abonar el transporte sanitario no tiene amparo en la previsión normativa reguladora de las prestaciones sanitarias, estamos ante una actuación que debe ser corregida.

Hemos señalado antes que, a causa de la limitación de medios, se ha incrementado el control de las prestaciones. Aunque esas mismas razones puedan estar también en la base de algunas de las denegaciones a las que nos referimos aquí, no debemos olvidar que es necesario que la Administración, por la obligación que tiene de sujetar su actuación al principio de legalidad, debe adoptar esas decisiones con base únicamente en criterios que tengan su correspondiente reflejo en la norma. Es decir, no basta con que el criterio esté justificado, sino que, además, debe tener amparo normativo.

La Administración sanitaria vasca entiende que cuando una persona ha tenido que ser atendida fuera de la Comunidad Autónoma, sin que lo haya decidido previamente así el Servicio Vasco de Salud, esa persona tiene derecho a transporte sanitario únicamente hasta el domicilio temporal en la provincia donde se encuentre, no hasta su residencia habitual. Según lo manifestado por la Administración a modo de justificación, se trata de un criterio también utilizado en otras comunidades autónomas.

Según esto, y así viene ocurriendo, un usuario del Sistema Vasco de Salud que haya tenido que ser atendido fuera de nuestra Comunidad Autónoma, que es dado de alta, y que por no encontrarse en condiciones de utilizar el transporte ordinario se traslada a su domicilio en ambulancia, se encontrará con que el Departamento de Sanidad no asumirá el coste de ese traslado.

Esta decisión se basa en la consideración de que el derecho de transporte sanitario se limita exclusivamente al traslado hasta el domicilio temporal en la provincia en que ha sido atendido.

La obligación de que la Administración someta su actuación al principio de legalidad -por tanto, también a que ese criterio tenga amparo normativo-, nos lleva a contrastar esa interpretación administrativa con la regulación que sobre esta prestación (transporte sanitario) realiza el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, en su apartado 4, punto 2, del anexo 1. Dice así:

*“La prestación de transporte sanitario comprende el transporte especial de enfermos o accidentados cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:*



a) Una situación de urgencia que implique riesgo vital o daño irreparable para la salud del interesado y así lo ordene o determine el facultativo correspondiente.

b) La imposibilidad física del interesado u otras causas que, a juicio del facultativo, **le impidan o incapaciten para la utilización del transporte ordinario para desplazarse a un centro sanitario o a su domicilio** tras recibir la atención sanitaria correspondiente.

*La evaluación de la necesidad de la prestación de transporte sanitario corresponderá al facultativo que presta la asistencia y su indicación obedecerá únicamente a causas médicas que hagan posible el desplazamiento en medios ordinarios de transporte”.*

De entre la variada casuística posible, citaremos las siguientes situaciones de hecho: a) Un usuario que necesita ser atendido en otra Comunidad Autónoma y que debido a que su estancia hospitalaria se prevé larga, opta por trasladarse a su hospital de referencia para continuar allí la asistencia, y permanecer así próximo a su domicilio. Cuando finalmente es dado de alta en su centro hospitalario de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y no puede utilizar el transporte ordinario para su traslado, no hay ninguna duda de que también hubiese necesitado el transporte sanitario aunque hubiera permanecido en el hospital en que fue atendido primero. b) Una persona que tiene que ser atendida en el hospital del lugar en que se encontraba temporalmente y que, tras ser dado de alta es trasladado hasta su domicilio habitual en el País Vasco, haciendo constar el facultativo que le atendió la necesidad de traslado en ambulancia.

A) En la primera de estas dos situaciones planteadas, el Departamento de Sanidad denegará el reembolso del gasto de ambulancia por entender que su traslado fue voluntario, y que el hospital que le atendió en el lugar donde se encontraba temporalmente estaba preparado para atenderlo.

Al denegar en este caso la petición del usuario, la Administración obvia dos circunstancias importantes: las molestias que se generarían para él y sus familiares por una prolongada permanencia en un hospital alejado de su domicilio, y otra, más esencial quizás desde un punto de vista jurídico, que de haber permanecido en el hospital donde fue atendido fuera de su Comunidad Autónoma -lo que sugería el Departamento de Sanidad-, en cualquier caso hubiera sido trasladado en ambulancia, como efectivamente ocurrió.

Pero, evidentemente, no era esa la razón de fondo, y aunque en un primer momento el Departamento de Sanidad había denegado al usuario su solicitud arguyendo que el traslado no había sido médicamente necesario, posteriormente, la Administración sanitaria indicó al Ararteko que “...de acuerdo a los criterios de actuación de las diferentes CCAA a la hora de dispensar prestaciones sanitarias a personas desplazadas, el traslado en ambulancia hasta el domicilio tras alta hospitalaria implica la conducción del paciente desde el centro hospitalario donde es dado de alta hasta su domicilio en la provincia donde se encuentra desplazado temporalmente, no a su domicilio de residencia en su CCAA de origen.”

Es decir, aunque no hubiese pedido su traslado a un hospital de su Comunidad Autónoma, la Administración tampoco hubiese abonado su posterior traslado en ambulancia.

B) En la segunda de las situaciones planteadas, en la que el paciente fue dado de alta en el hospital de la Comunidad en que se encontraba temporalmente, la desestima-

ción de la petición del reembolso del gasto planteó directamente que no tenía derecho al transporte sanitario hasta su domicilio o residencia habitual.

Limitado así el derecho en ambos casos, merece destacar que ello no conllevó su reconocimiento parcial, es decir, un abono de la cantidad que hubiese correspondido al traslado en ambulancia hasta lo que la Administración sanitaria había entendido que debía haber sido su domicilio temporal, tal como había resuelto. La petición del usuario resultaba denegada así a todos los efectos.

En las actuaciones realizadas por el Ararteko, la Administración sanitaria no ha cuestionado ninguno de los demás aspectos a los que se refiere el apartado 4, punto 2, del anexo 1, del Real Decreto 63/1995, arriba transcrito, como pueden ser la imposibilidad de utilizar el transporte ordinario (aspecto a valorar por el facultativo), o la existencia o no de urgencia en el motivo de la asistencia.

Algunos de los requisitos que el Real Decreto 63/1995 establece para tener derecho al transporte sanitario pueden situarse en el terreno de los conceptos jurídicos indeterminados, por tanto, en un ámbito en el que pueden darse legítimas discrepancias en su determinación (por ejemplo, en si hubo o no imposibilidad de utilizar el transporte ordinario).

El domicilio no es, sin embargo, un concepto jurídico indeterminado. La norma delimita el derecho al transporte sanitario refiriéndolo al domicilio, y tratándose éste de un concepto tan acuñado, vinculado a la residencia habitual, la Administración difícilmente podrá fundamentar que su criterio delimitador del domicilio esté reflejado en el precepto, que, recordemos, dice así: *“La imposibilidad física (...) para desplazarse a un centro sanitario o a su domicilio tras recibir la asistencia correspondiente...”*.

Reconocida la prestación en esos términos, si existe un criterio de actuación diferente, recogido en una circular u otro instrumento similar, debe tenerse presente cuál es el rango de la norma que establece las condiciones de la prestación, lo que condiciona la aplicación de un criterio que no esté amparado en una norma de igual nivel, pues es preciso recordar que una circular puede regular aspectos internos de un procedimiento o una organización, pero no puede restringir los derechos de los usuarios.

Pero admitamos, a meros efectos dialécticos, que, frente al concepto común de domicilio, pueden existir motivos para pensar que en determinadas circunstancias, el domicilio respecto de las prestaciones sanitarias pueda ser otro distinto al de residencia habitual.

El texto de la norma se refiere al desplazamiento desde el centro sanitario hasta el domicilio. Partiendo de ello, hemos planteado que la interpretación de ese concepto que realiza la Administración, limitándolo en determinados casos al domicilio temporal, no se ajusta a lo que se deduce de la letra del precepto.

Pero nuestra objeción a la actuación de la Administración no pretende circunscribirse al aspecto literal del precepto, descartando con ello que pueden existir motivos para que, en determinadas circunstancias, cuando exista una residencia temporal efectiva, ésta sea tenida en cuenta en lugar de la residencia habitual. En tales circunstancias, puede que esa aplicación del precepto no debiera ser rechazada, precisamente porque en ese caso concurrirían en esa residencia temporal algunas características propias del domicilio, entendido éste como residencia habitual, como pueden ser la proximidad de familiares o acompañantes, no onerosidad de la estancia etc.

Pero debemos señalar que tal aplicación no es la que realiza la Administración, pues su decisión no se basa en una comprobación sobre si existe o no una residencia temporal efectiva, sino en una aplicación de plano de la exigencia de un domicilio temporal, presumiendo con ello que quien se encuentra en cualquier lugar fuera de su residencia habitual, y es allí atendido, tiene en ese otro lugar un domicilio o residencia temporal.

En efecto, las objeciones que aquí planteamos no han cerrado de plano cualquier interpretación del domicilio distinta a la residencia habitual. Las objeciones del Ararteko han sido formuladas en tanto que la Administración ha presumido, a todos los efectos, la existencia de una residencia temporal efectiva, restringiendo de esa manera el concepto utilizado por la norma, y, por tanto, sustituyéndola.

En criterio del Ararteko, el derecho al transporte sanitario está condicionado únicamente a la concurrencia de las circunstancias referidas a la urgencia en la asistencia y a la imposibilidad de utilizar el transporte ordinario, circunstancias ambas que deberán ser evaluadas por el facultativo que le atiende. A partir de ahí, acreditadas esas circunstancias, si la Administración sanitaria pretende limitar el derecho del usuario a ser trasladado desde el centro sanitario hasta su domicilio, deberá justificar por qué niega el carácter de domicilio a aquel domicilio hasta el cual se ha producido el traslado. O, si como se pretende actualmente, considera que el usuario dispone de una residencia temporal efectiva en la provincia en que ha tenido que ser atendido, y que en ella concurren circunstancias similares a la de su residencia habitual, deberá hacer un esfuerzo encaminado a ello, pero no, con base quizás a las dificultades que ello puede acarrear, presumir que tal residencia temporal efectiva existe.

De no llevarse a cabo esa operación en la aplicación del precepto, se estaría incurriendo en una vulneración del derecho al transporte sanitario, que aunque se trata de una prestación complementaria, no por ello queda devaluado respecto de las reglas que deben regir la actuación de la Administración: entre ellas, la de sujetar su actuación al principio de legalidad. Y a este respecto, si las condiciones de esta prestación complementaria son las del Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, su reconocimiento, en tanto no se modifique la norma, se deberá realizar con sujeción a ellas.

La cuestión a la que nos hemos referido ha sido planteada ante los tribunales de justicia, con pronunciamientos favorables al reconocimiento del traslado hasta el domicilio o residencia habitual, si bien, por un lado, teniendo en cuenta la naturaleza de los tribunales, no podemos decir que esa doctrina constituya jurisprudencia, que sólo emana del Tribunal Supremo, y por otro, aunque se pronuncian sobre idéntico objeto, los razonamientos utilizados en los fundamentos de los fallos no nos permiten hablar de cuestión ya debatida. Pero también debemos señalar que no hemos encontrado sentencias de igual nivel (tribunales superiores) que fallen a favor de la Administración por haber limitado el transporte sanitario hasta lo que considera domicilio temporal.

Evidentemente, de existir jurisprudencia que permitiese hablar de doctrina general, la valoración que nos ocupa hubiese seguido otro cauce o seguramente no sería necesaria. Sin embargo, con estas advertencias, podemos citar dos de las sentencias existentes sobre el traslado desde el hospital de la provincia en la que los usuarios se encontraban temporalmente hasta su domicilio, entendiéndolo como residencia habitual.

La primera de ellas, frente al Servicio Navarro de Salud, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en su Sentencia 345/1998 (AS 1998\6841), reconoce el despla-

zamiento desde el hospital comarcal de Medina del Campo, hasta el hospital Virgen del Carmen en Pamplona, una vez acreditada la imposibilidad física del accidentado de utilizar un transporte ordinario para desplazarse a otro centro sanitario en la localidad en la que reside. Respecto de la necesidad de desplazamiento, indica que la petición resulta atendible, teniendo presente la dilatada duración de la prestación. La Administración había alegado que el traslado se debía, exclusivamente, al interés particular propio y de la familia, lo que no fue admitido por el tribunal.

El Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en su Sentencia nº 1587/1998 (AS 1998\6118), reconoce el derecho del usuario a su traslado desde Salamanca, donde se encontraba de vacaciones cuando ocurrieron los hechos por los que fue atendido, hasta su domicilio en Gijón. La sentencia, en su fundamento jurídico único, indica que, aunque en la sentencia en primera instancia se indica que el traslado se debió a razones de índole personal y familiar, lo cierto es (señala la sentencia que resuelve el recurso) que en el expediente queda acreditada la orden del traslado firmada por el facultativo, señalando la necesidad del traslado.

Como ha quedado expuesto, la valoración que hemos realizado tiene como punto de partida las condiciones en que el derecho al transporte sanitario está actualmente regulado por el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, y en este sentido el Ararteko considera que las razones que deben llevarnos a recomendar a la Administración sanitaria un cambio en su actuación, son de índole jurídica. En este sentido, debemos recomendar que cuando en las peticiones de reembolso de gastos por traslado en ambulancia se den las condiciones establecidas por la mencionada norma, en su anexo I, apartado 4, punto 2º, el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco reconozca ese reembolso en todos los casos, aun cuando hayan sido atendidos en un centro sanitario de una comunidad autónoma distinta a la suya de origen.

Al hacer esta recomendación, se ha tenido presente también que la efectividad de las prestaciones sanitarias no depende exclusivamente de los mecanismos jurídicos, sino, esencialmente, del funcionamiento de los servicios. Así, esta valoración puede tener un sentido añadido, porque, en ocasiones, el usuario actúa siguiendo las instrucciones del personal del centro en el que ha sido atendido y, salvo la mala fe acreditada del usuario, debemos tener presente que si éste actúa guiado por las indicaciones de los facultativos y estas indicaciones han sido erróneas con relación a sus derechos, no pueden repercutir únicamente en el interesado las consecuencias de una actuación que puede tener su origen en una mala información o una actuación equivocada de quienes le atendieron en el sistema público.

El usuario del sistema público de salud tiene derecho a que se le informe adecuadamente sobre los servicios sanitarios a los que puede acceder y sobre los requisitos para su uso (art. 10.2 LGS), y, por el contrario, no cabe exigirle un conocimiento de las condiciones de acceso y uso de las prestaciones sanitarias. Por ello, si un facultativo dispone el traslado en ambulancia hasta el domicilio de un usuario, llama la atención después cómo se puede llegar a cuestionar el alcance que esa decisión facultativa puede tener respecto del interesado, obviándola.

## **8. EL CUMPLIMIENTO DE UN DEBER CONSTITUCIONAL Y LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LA FAMILIA EN EL ACCESO A LA VIVIENDA PROTEGIDA**

La carestía de la vivienda en los municipios de nuestra Comunidad Autónoma ha convertido el acceso a la vivienda en una de las mayores preocupaciones de los jóvenes y las familias vascas, quienes ven en las promociones públicas de viviendas la oportunidad de acceder a una vivienda digna en unas condiciones más adecuadas.

La participación en la adjudicación de estas viviendas está condicionada a la carencia de vivienda, al cumplimiento de unos niveles mínimos y máximos de renta, y en muchos casos, a la residencia en el municipio en el que se va a construir la promoción.

Para agilizar la gestión en los procesos de adjudicación, en la actualidad, la legislación vigente en materia de viviendas protegidas reclama que los solicitantes han de acreditar su nivel de ingresos en relación con un único año, que hace referencia, normalmente, al período impositivo que, vencido el plazo de presentación de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sea inmediatamente anterior a la publicación de la Orden de inicio del procedimiento de adjudicación.

Surge aquí el motivo de discrepancia de algunos ciudadanos, que se ven excluidos de estos procesos de adjudicación, porque en relación con el concreto año solicitado no pueden acreditar, porque no los percibieron, los ingresos mínimos precisos para poder tomar parte en el proceso de adjudicación de esa promoción de viviendas.

Los motivos por los que en un año no se han alcanzado los ingresos mínimos y la casuística que va unida a ellos puede ser, y de hecho, es muy variada. Sin embargo, en estos momentos queremos llamar la atención sobre unos supuestos que se han planteado ante esta institución y que hasta la fecha no han encontrado otra solución por parte de las administraciones públicas que la de esperar a un próximo sorteo, en el que tengan que acreditar los ingresos percibidos en otro año en el que ya sí alcanzaron el mínimo de ingresos requeridos.

Este es el caso de aquellas personas que, disponiendo de estabilidad en el empleo, por su condición de trabajadores fijos o funcionarios, coyunturalmente en relación con el concreto año requerido no dispusieron de los ingresos mínimos que reclama la Orden de adjudicación de las viviendas, porque durante ese año tuvieron que cumplir con un deber constitucional (haciendo el servicio militar o realizando la prestación social sustitutoria) o bien porque, por motivos personales, optaron por una reducción de su jornada laboral o por una excedencia.

Estas personas plantean su disconformidad por la falta de aplicación de criterios correctores o compensadores que tengan en cuenta estos supuestos, que evidencian que la falta de ingresos sólo afectó a ese período concreto, pues de hecho sí se encontraban en condiciones de disponer del nivel de renta preciso para hacer frente a los pagos de la vivienda en el momento de presentación de las solicitudes, ya que se han reincorporado a sus puestos de trabajo, tras licenciarse o porque ha concluido el período por el cual solicitaron beneficiarse de la excedencia o de la reducción de jornada.

Con la finalidad de que se garanticen en todo momento los principios de seguridad jurídica y de igualdad, y, en consecuencia, que el cumplimiento de un deber constitucional en ningún caso pueda suponer una penalización encubierta para la persona que lo presta, la institución del Ararteko planteó en 1997 al Departamento de Ordena-

ción del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente que debía arbitrar las vías precisas para que no se dieran tratos que pudieran suponer una discriminación nacida del cumplimiento de un deber constitucional.

A juicio de esta institución, las posibilidades de actuación que se abrían para el Departamento respecto a los aspirantes que estuvieran afectados en sus ingresos por la prestación del servicio militar o la prestación social sustitutoria eran múltiples, por ejemplo: tomar como referencia la situación económica del solicitante no sólo en el año inmediatamente anterior a la participación en el procedimiento de adjudicación de la vivienda, sino de los dos últimos años; admitir como elemento de prueba de la capacidad adquisitiva de la persona el contrato de trabajo, en la medida en que mediante éste se puede acreditar si esa falta de ingresos fue exclusivamente coyuntural. No se podía olvidar que la falta de ingresos coincidía en el tiempo con la prestación del servicio militar o de la prestación social sustitutoria y que la percepción de la renta requerida se reanudaba después del licenciamiento.

A este respecto, hicimos hincapié en que estos ciudadanos, si no hubieran tenido que cumplir con una obligación constitucional, hubieran podido participar en el proceso de adjudicación de las viviendas promovidas.

Asimismo, destacamos que la finalidad que persigue la fijación de un baremo de ingresos en toda adjudicación de viviendas es, por un lado, favorecer el acceso a la vivienda de los sectores de población que no pueden adquirir una vivienda en el mercado, y por otro lado, acreditar una capacidad adquisitiva mediante la percepción de unos ingresos con los que poder cumplimentar el pago y los gastos derivados de la adquisición de una vivienda.

Igualmente, consideramos que si se tenía en cuenta la capacidad económica real de estas personas, podrían participar en la promoción en función de sus posibilidades económicas reales y, en su caso, si finalmente resultaban adjudicatarios en el sorteo, beneficiarse de una vivienda.

A estos efectos, el Ararteko recomendó al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente que introdujera en las futuras convocatorias de viviendas criterios correctores para evitar que se reproduzcan situaciones fácticas de discriminación entre los ciudadanos, cuando existan medios de prueba que permitan acreditar la efectiva capacidad económica de los solicitantes y que sus niveles de renta no superan los límites establecidos en las bases de la convocatoria. Esta incorporación requeriría la previa modificación de la normativa vigente, dando entrada expresa a los supuestos descritos: cumplimiento de un deber constitucional, excedencias, reducciones de jornada. En estos casos, se habría de valorar otro tipo de circunstancias y, cuando menos, la estabilidad en el trabajo, mediante la presentación del contrato suscrito.

Como hemos indicado, una situación similar al cumplimiento de un deber constitucional se plantea a aquellas personas, ya sean mujeres o varones que, siendo fijos en plantilla, solicitan una excedencia temporal del puesto de trabajo o una reducción de jornada, para el cuidado de sus hijos, familiares o por otros motivos personales. En estos casos, se pone de manifiesto que las políticas y medidas orientadas a la promoción de la natalidad y la protección de la familia no convergen con la política de acceso a la vivienda, y se producen disfunciones que obligan a renunciar a unas medidas, si se desea participar en un proceso de adjudicación de viviendas.

De alguna manera, nuestra legislación establece una posible vía para encauzar estas reclamaciones, pues entre las facultades que se otorgan a los órganos encargados de admitir y calificar las solicitudes se encuentra la de exigir cuantos medios de prueba estimen necesarios para comprobar los ingresos reales de cada solicitante. No obstante, como hemos tratado de poner de manifiesto a lo largo de esta recomendación, las administraciones afectadas -el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente y los ayuntamientos de esta Comunidad Autónoma- no suelen admitir el contrato de trabajo como medio de prueba de la efectiva capacidad económica de los solicitantes.

Por todo ello, sin perjuicio de que será la modificación de la legislación vigente la vía mediante la que han de encontrar una solución adecuada estos supuestos, entendemos que mientras tanto, el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente y los ayuntamientos que ejercen de manera concurrente competencias de promoción de viviendas protegidas deberían aceptar en los procesos de adjudicación de viviendas protegidas las solicitudes de aquellas personas que gozan de estabilidad en su empleo, y que pueden demostrarlo mediante la presentación de su contrato de trabajo, aun cuando coyunturalmente no puedan acreditar la percepción de los ingresos mínimos reclamados en la convocatoria, ya que sólo durante el ejercicio en el que se solicita la acreditación del nivel de renta tuvieron que cumplir con un deber constitucional, o se hallaban en situación de excedencia o reducción de jornada para el cuidado de su familia.

## CAPÍTULO VII

# **CONCLUSIONES. DERECHOS Y LIBERTADES**



El art. 32.2 de la Ley 3/85, 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”*.

Esta valoración la realiza el Ararteko, obviamente, a partir 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 se 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 2000 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 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.

El capítulo se estructura a partir del análisis de los derechos contenidos en el título primero del texto constitucional, cuya defensa le atribuye al Ararteko su Ley reguladora en el art. 1.1.

Además de la valoración realizada en este capítulo, en cada una de las introducciones de área del capítulo II del presente informe se analizan, de manera pormenorizada, los distintos ámbitos de actividad administrativa y su relación con los derechos de los ciudadanos.

En una primera aproximación, podemos afirmar que es una constante que en los informes del Ararteko y del resto de comisionados parlamentarios del Estado se reseñe que son muy pocas las quejas sobre posibles vulneraciones de alguno de los derechos comprendidos en la sección primera del capítulo segundo del título I de la Constitución Española, es decir, de los llamados derechos fundamentales y libertades públicas. En el año 2000 también ha sido así.

Como reflejo de lo anterior, son 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- los que han motivado la mayor parte de las quejas presentadas.

A lo largo de estos años, las quejas sobre posibles vulneraciones de los derechos y libertades comprendidos en el art. 14 y la sección primera del capítulo segundo del título I de la Constitución Española -de los derechos fundamentales y las libertades

públicas- concitan, afortunadamente, un número de quejas ante el Ararteko cuantitativamente poco importante. Se consideran como tales aquellas quejas que afectan al núcleo esencial de estos derechos.

Obviamente, ello no quiere decir que estas vulneraciones no se produzcan, y en este capítulo trataremos de reflejar aquellas sobre las cuales ha tenido conocimiento esta institución.

## 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.”*

La mayoría de las quejas referentes a los derechos y libertades tienen relación con la posible vulneración del principio de igualdad.

Una de las preocupaciones fundamentales de esta institución ha sido la de evitar que se produzca ninguna actuación de los poderes públicos que sea discriminatoria 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 hacen referencias a este principio.

Aunque resulta evidente que, en nuestra sociedad, la igualdad efectiva entre mujeres y hombres sigue siendo más un objetivo a alcanzar que una realidad ya lograda, son escasas las quejas que plantean supuestos de discriminación por razón de género. Como se expone en el apartado dedicado al análisis de la actividad de esta institución desde los intereses de las mujeres, una de las razones puede radicar en que las vulneraciones más graves del derecho a la igualdad tienen lugar en el ámbito privado (relaciones laborales, familiares, etc.). De cualquier modo, en muchos de los casos que se plantean ante el Ararteko es posible percibir las consecuencias desfavorables para las mujeres, que derivan de la desigual distribución de roles sociales imperante en nuestra cultura.

Varias personas extranjeras se han dirigido a esta institución para denunciar discriminaciones por razón de su origen. En algunos casos, la acusación de trato desigual se refería a los cuerpos policiales o a la Administración penitenciaria, pero también ha habido quejas frente a actuaciones judiciales por el mismo motivo.

En la concesión de permisos parentales a funcionarios, en supuestos de adopción o acogimiento de menores, se planteaba un tratamiento diferenciado respecto a los supuestos de permisos por maternidad/paternidad biológica.

Si bien la Ley 39/1999 de 1 de noviembre para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras equipara los permisos parentales en supuestos de maternidad biológica con los casos de adopción y acogimiento de menores de hasta seis años, esta equiparación no se ha hecho extensiva al marco de regulación de las condiciones de trabajo del personal funcionario docente.

Por ello, respetando el principio de autonomía colectiva, se ha solicitado a la administración educativa que promueva las condiciones que permitan profundizar en la

igualdad efectiva de todas las personas siguiendo el tratamiento dado en la concesión de permisos en ambos supuestos.

Igualmente, en los supuestos de denegación a los funcionarios interinos de la concesión de excedencia por cuidado de hijos o familiares, esta institución, de acuerdo con la doctrina del TC en sus Sentencias 240/99 y 203/2000, considera que se trata de una lesión del art. 14 CE, por fundar la denegación de un derecho con trascendencia constitucional (art. 9.2. y 39.1 de la CE) exclusivamente en el carácter temporal y en la necesaria y urgente prestación del servicio, y que se constata una práctica de discriminación indirecta por razón de sexo.

## 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.”*

Una institución de garantía de derechos debe velar por el más estricto respeto de los poderes públicos al derecho a la vida y a la integridad física.

Como ya he señalado antes, esta institución no puede intervenir respecto a las graves vulneraciones de los derechos humanos que se cometen por grupos organizados. Y más en concreto por ETA y su entorno.

Por un imperativo ético sí debe, sin embargo, mostrar su solidaridad con las víctimas de esta situación, así como su rechazo más rotundo a estas prácticas limitadoras de los derechos de muchos ciudadanos.

Por ello, se ha incorporado a todos los escritos de la Institución del Ararteko como lema, en euskara 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.

Tal recordatorio pretende ser una llamada de atención sobre la grave situación de sistemática vulneración de los derechos más elementales.

Esta institución garantista debe poner de relieve que, asimismo, en la actualidad, la violencia contra las mujeres sigue constituyendo una de las vulneraciones más graves del derecho a la vida y a la integridad personal. Aunque habitualmente el Ararteko, también en este caso, carece de competencias para intervenir directamente en los casos de agresiones sexistas, se reciben con frecuencia consultas acerca de esa problemática. Por otra parte, hemos intervenido en diversos foros de reflexión sobre la violencia de género, que -a nuestro entender- constituye la manifestación última de la discriminación que sufren las mujeres, por lo que sólo las medidas que potencien la autonomía personal de éstas y, en definitiva, la igualdad efectiva entre todas las personas, supondrán avances reales en ese campo.

Durante el año 2000 hemos recibido algunas quejas relativas a malos tratos policiales durante la detención de personas extranjeras.

En concreto, se sigue denunciando la práctica por agentes de la Ertzaintza de agarrar con la porra por la garganta a las personas sospechosas de transportar droga en la boca, para evitar que se la traguen, práctica que consideramos a todas luces desproporcionada.

Por otra parte, el Departamento de Interior ha respondido favorablemente a nuestra recomendación sobre la puesta en marcha de un sistema de control mediante grabaciones de vídeo en la zona de calabozos de las comisarías. Según nos han informado los responsables de la Ertzaintza, el sistema entrará en funcionamiento en breve. Esta recomendación se planteaba de acuerdo con lo señalado por el relator especial de la ONU para cuestiones relacionadas con la tortura, y trata de evitar la existencia de “tiempos y espacios opacos” en las detenciones, o de muy difícil control, que puntualmente puedan dificultar la prevención de que se produzcan malos tratos.

## 2.2. DERECHO A LA LIBERTAD Y A LA SEGURIDAD. DERECHOS DE LAS PERSONAS DETENIDAS

### • Art. 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.”*

Se han planteado ante la institución del Ararteko algunos supuestos de detención irregular. Se da una vez más el problema, sobre todo respecto a inmigrantes extranjeros, de las detenciones por hechos de poca entidad, que desde el primer momento son considerados por el juzgado como faltas. Se siguen realizando, además, registros corporales, sin que quede justificada la necesidad ni la proporcionalidad de tales medidas.

Las detenciones se prolongan, en algunos casos, de manera injustificada incumpliendo claramente el art. 520.1. LECr que establece que la privación de libertad no podrá durar más tiempo que el estrictamente necesario para realizar las investigaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos.

Se debe destacar también la detención irregular de un menor por la policía municipal de una localidad vizcaína.

## 2.3. DERECHO A LA INTIMIDAD

### • **Art. 18.1 de la Constitución Española**

*“Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.”*

En el ámbito educativo, el padre de una niña próxima a iniciar su escolarización cuestionó la utilización de datos de carácter personal por parte de centros concertados (resumen queja 307/2000).

La Administración educativa cuenta o dispone de la habilitación legal suficiente para requerir los datos del padrón que sean necesarios para el correcto ejercicio de sus competencias. A nadie escapa la necesaria colaboración que se precisa para programar la oferta educativa con la que atender la demanda resultante de los datos de población (nº de potenciales alumnos según edades y residencia). De igual modo, estos datos pueden llegar a ser determinantes para un efectivo control de la escolarización de los niños y niñas, residentes en la CAPV, en edad escolar obligatoria.

Resulta, sin embargo, muy distinto cuando la utilización de datos de carácter personal no es necesaria ni precisa para el adecuado ejercicio de las competencias administrativas que se tengan atribuidas. En efecto, en estos casos la protección de la intimidad personal y familiar debe primar sobre la actividad administrativa, que deberá ser organizada con independencia o al margen de la utilización de datos personales. Así sucede, a juicio de esta institución, con la promoción de servicios que realizan los centros educativos, en otras palabras, con la promoción de campañas de matriculación, las cuales pueden gestionarse perfectamente sin necesidad de datos de carácter personal, por ejemplo, mediante una publicidad genérica e impersonal de los servicios educativos ofertados.

En el ámbito sanitario, un empresario se quejó de que los servicios de la inspección sanitaria no habían respondido a su petición de información sobre los motivos de la enfermedad de un trabajador de su empresa.

En este caso se consideró correcta la actuación de la Administración sanitaria, ya que la resolución del motivo de la enfermedad hubiera vulnerado el derecho a la intimidad de los datos referentes a la enfermedad.

En algunos casos, en las detenciones policiales, se acude a los registros corporales sometiendo a la persona detenida a un trato vejatorio, al ser obligada a desnudarse sin justificación alguna.

## 2.4. DERECHO DE ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

### • **Art. 20.3. de la Constitución Española**

*“La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.”*

En 1998, el Ararteko formuló una recomendación sobre la necesidad de que EITB articularse el ejercicio del derecho de acceso de los grupos sociales de menor significación a los medios de comunicación de titularidad pública. Este ente público, que en un primer momento manifestó una aceptación genérica de nuestras propuestas, ha adoptado una serie de medidas concretas dirigidas a garantizar la efectividad del derecho de antena, así como el control posterior sobre el modo en que éste ha sido ejercitado por los colectivos sociales. Esta institución juzga positiva la decisión de EITB, pues considera que el acceso a los medios públicos de comunicación constituye una garantía irrenunciable de la libertad de expresión y de información.

## 2.5. 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.”*

El respeto por las administraciones públicas del principio de igualdad en el acceso a la función pública ha sido una preocupación constante de la institución del Ararteko, que ha velado por que los principios rectores de igualdad, mérito y capacidad y publicidad presidan el acceso a los empleos públicos.

En el presente ejercicio, una de las actuaciones más reseñables, por su indudable trascendencia debido al número de personas afectadas, ha sido la relativa a la oferta de empleo público de la Administración general de la CAPV (resumen queja 123/2000). La institución ha tenido que ponderar los encontrados intereses en juego en este asunto: por un lado, los del personal interino que pretendía consolidar de algún modo sus posibilidades de ingreso con el establecimiento de un sistema excepcional de acceso, y por otro, el de todos aquellos ciudadanos interesados en lograr un primer empleo público.

Es también digna de mención la intervención que se ha tenido que llevar a cabo con motivo de una convocatoria de pruebas selectivas del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (resumen queja 872/2000). La exigencia de una experiencia administrativa previa como requisito de acceso a todas y cada una de las plazas convocadas, así como la valoración desigual de esta experiencia previa en fase de concurso -según la administración o entidad pública en la que se tuviera acreditada- suponían una evidente vulneración del principio de igualdad que consagra el art. 23.2 de la CE.

Por último, ha resultado ciertamente singular la actuación seguida ante el Ayuntamiento de Irun (resumen queja 753/2000) con motivo de un proceso selectivo anunciado por este consistorio. Esta institución trató de reponer, aunque sin éxito, la decisión del tribunal calificador que, de manera irregular e inmotivada, acordó repetir unas pruebas psicotécnicas, favoreciendo con ello las expectativas de ingreso de uno de los aspirantes.

## 2.6. 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.”*

También este año se han recibido quejas relativas a dilaciones y demoras en la resolución de los procedimientos judiciales. Sin embargo, ninguno de los casos que se han remitido a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia ha dado lugar a la apreciación de un funcionamiento irregular de la Administración de justicia. Esto significa que, frente a la percepción de la ciudadanía, el poder judicial considera normales los plazos empleados en la tramitación de las causas.

Desde el punto de vista tributario, es preciso destacar los problemas que acarrea la notificación edictal de los tributos de cobro periódico.

Así, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, al igual que ocurre con el Impuesto sobre Actividades Económicas y con el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, siguen generando numerosos problemas, en su vertiente de tributos de cobro periódico.

## 2.7. 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.”*

Uno de los obstáculos más importantes para el cumplimiento del mandato constitucional que establece la reinserción social como fin de las penas privativas de libertad radica en las deficiencias estructurales de las tres prisiones ubicadas en la CAPV. Como hemos señalado en años anteriores, sigue sin haber ningún departamento para el cumplimiento de las penas en régimen cerrado; tampoco existe una Unidad de madres; las condiciones de habitabilidad de los centros, en general, y de los departamentos de mujeres, en particular, resultan deficientes... Además de otras consecuencias negativas, las carencias señaladas impiden que personas presas que tienen su residencia habitual en el País Vasco puedan cumplir aquí la condena. Con mucha frecuencia, estos reclusos son trasladados a cárceles muy alejadas, lo que supone un endurecimiento de las consecuencias de la privación de libertad, tanto para la persona penada como para su familia.

También hay que poner de relieve la escasa aplicación de las penas alternativas a la prisión. Puede afirmarse que, como norma general, no se han articulado los medios precisos para la correcta ejecución de los arrestos de fin de semana o de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad. Por todo ello, hemos de volver a insistir en la conveniencia de que se transfieran a la CAPV las funciones que integran su competencia en materia penitenciaria. De cualquier modo, la Administración autonómica cuenta con posibilidades de actuación en esa materia, derivadas tanto de la actual normativa penitenciaria como del Acuerdo-marco de colaboración existente en ese ámbito, que debe desarrollar sin demora. En la correspondiente recomendación general se mencionan distintas iniciativas que podrían ya adoptarse para potenciar las alternativas a la privación de libertad: creación de unidades dependientes para ejecución de las penas en régimen abierto, centros extrapenitenciarios para tratamiento de drogodependencias, puestos para el cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, etc.

## 2.8. 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 lo tanto, 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 presente ejercicio merece especial mención el régimen de conciertos tan extendido en el sistema educativo de la CAPV.

Según señala la regulación vigente, el sistema de conciertos es el instrumento jurídico que permite que los centros privados impartan educación en régimen de gratuidad, satisfaciéndose de este modo, en los niveles obligatorios y gratuitos, el derecho a la educación, así como a escoger, sin discriminación alguna, centro docente distinto de los creados por los poderes públicos, al mismo tiempo que se garantiza la participación de los alumnos, padres y profesores en el control y gestión de dichos centros.

La realidad de las quejas tramitadas a lo largo de este año 2000 ha hecho que esta institución considere conveniente llamar la atención sobre la necesidad de un mayor control de las obligaciones derivadas de los conciertos educativos. En este sentido hemos considerado oportuno formular una recomendación general que trata de potenciar la sensibilidad necesaria con respecto al régimen de gratuidad inherente al sistema de conciertos.

Asimismo, se ha desarrollado una actuación orientada a que un centro concertado observe y dé cumplimiento a otras obligaciones derivadas del concierto, como son las relativas a la composición y participación de los distintos sectores educativos en los órganos de gobierno de estos centros.

El primer tramo de enseñanza de educación infantil acapara el mayor número de los problemas que se suscitan sobre admisión de alumnos, habida cuenta de la progresiva extensión y generalización de este tipo de aulas. A este respecto cabe señalar la necesidad de zonificar determinados municipios en los que se produce un exceso de peticiones de escolarización en determinados centros educativos, así como la conveniencia de desligar los concretos proyectos educativos que se realizan en determinados centros respecto de los criterios que deben regir los procesos de admisión.

Por otro lado, debido a la falta o ausencia de una oferta coordinada por parte de las administraciones que intervienen en este primer ciclo de 0 a 3 años, algunos ciudadanos cuestionan la exigencia del requisito de empadronamiento en el municipio donde radica la escuela.

Afortunadamente, cada vez son más los alumnos con necesidades educativas especiales que continúan con su normal escolarización hasta niveles postobligatorios.

Esta realidad es, sin embargo, fuente de nuevas necesidades: entre ellas, la de adecuar los apoyos que se les ofrecen a las exigencias de estas etapas educativas superiores.

Con un carácter más puntual, cabe destacar la intervención llevada cabo a instancia de la asociación de padres/madres de niños autistas de Álava ("Arazoak") para concretar y reorientar, en lo posible, los problemas detectados con motivo de la escolarización de sus hijos.

Esta necesidad de apoyos se ha manifestado también en algunos casos de alumnos que comienzan más tarde de la edad obligatoria su escolarización en el País Vasco.

Respecto a los servicios complementarios, esta institución se ha visto obligada a poner de manifiesto que la gestión indirecta del servicio de transporte no permite que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación pueda eludir su responsabilidad en la normal prestación de este servicio complementario, en particular en lo que afecta a la necesidad de que los alumnos sean transportados con la compañía de personas responsables de su cuidado.

Finalmente, en el nivel de enseñanza universitaria, se ha actuado en relación con: el procedimiento de evaluación que se sigue en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales y de Telecomunicación de Bilbao; la admisión al Master en Técnico de Nivel Superior para Servicios de Prevención de la Empresa; y las ya habituales relativas a convalidación de asignaturas, denegación de becas y otras ayudas...etc.

### 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."*

Desde la perspectiva del principio de igualdad, en este apartado hemos de referirnos a las quejas recibidas con motivo de los límites que determinan la obligación de presentar declaración en el IRPF, que han ocasionado algunos supuestos de injusticia material. Tal es el caso de las unidades familiares que se han visto privadas de practicar la deducción por hijos, al obtener uno o varios de ellos sus propias rentas de más de un pagador, aun cuando la suma de sus rendimientos no alcanzaba ni de lejos el límite de ingresos fijado con carácter general.

Por su peso específico, caben citarse los dos expedientes de queja tramitados con motivo del distinto tratamiento otorgado a las familias monoparentales, en el cobro de precios públicos municipales.

Este año se han seguido registrando algunas quejas relacionadas con la distinta valoración que reciben inmuebles de idénticas características a efectos del IBI.

En el apartado de recomendaciones generales, con motivo de los expedientes de queja tramitados al respecto, ha sido preciso recordar a las administraciones tributarias la obligación legal de aplicar de oficio el interés de demora que corresponda, cuando practica devoluciones de ingresos indebidos a los contribuyentes. De igual manera, sigue siendo excepción que las administraciones tributarias aprecien de oficio el instituto de la prescripción de deudas de derecho público.

### 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, y una de las manifestaciones de esta función es la ordenación urbanística de los municipios. La limitación que sufren los propietarios de un terreno para construir o utilizar el suelo conforme, impuesta en el planeamiento urbanístico municipal, se justifica en el interés social y general que implica el desarrollo racional de las ciudades y pueblos. Por ello, esta institución no dispone de competencias en la defensa de los intereses particulares de los ciudadanos que acuden al Ararteko para cuestionar la limitación del aprovechamiento urbanístico o del uso que se impone en el terreno de su propiedad por los poderes públicos.

Por otro lado, la figura de la expropiación forzosa origina en ocasiones la intervención del Ararteko, a instancia de expropiados que cuestionan la oportunidad de la privación de su derecho o la valoración de éste que hace la Administración. Ambas cuestiones tienen su fundamento en la necesidad de seguir las determinaciones procedimentales correspondientes para la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación de los bienes objeto de la expropiación y de la determinación del justiprecio. La discrepancia entre las partes sobre esta valoración abre la vía del Jurado Provincial de Expropiación o, en su caso, el control jurisdiccional de la valoración del precio.

## 4. DERECHOS SOCIALES (PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA 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.”*

Durante el año 2000 han seguido recibiendo algunas quejas sobre la negativa de determinados centros docentes, fundamentalmente la Universidad de Deusto, a aplicar los beneficios reconocidos en la legislación vigente a favor de las familias numerosas. Al día de hoy no puede considerarse aun solucionado el problema de fondo, pese a los llamamientos que esta institución ha hecho al Parlamento Vasco para que se dieran los pasos necesarios para elaborar una norma propia de familias numerosas, que permita clarificar y determinar la competencia para sancionar estas conductas.

En este orden de cosas, se han creado recientemente grupos de trabajo (técnico), constituidos con la finalidad de elaborar el denominado Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias, promovido por la Viceconsejería de Asuntos Sociales del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, en el cual se va a abordar la problemática de las familias numerosas.

Ha preocupado a esta institución la situación de los menores extranjeros no acompañados de familiares y sin documentación. Se debe poner de relieve la existencia de un grupo de menores extranjeros, aún reducido, sin ningún tipo de protección familiar e institucional, que se busca la vida en la calle.

Otro colectivo de menores en situación de desprotección a los que las administraciones deben dar una respuesta son los adolescentes con problemas graves de comportamiento.

Se debe insistir, una vez más, en la necesidad de una ley de menores de la CAPV, que, entre otras cosas, sirva de referencia para garantizar unas pautas comunes mínimas de actuación en los tres territorios históricos vascos.

En esta misma línea de plantear la carencia de una normativa propia que regule el funcionamiento de los servicios referidos a menores infractores, el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social ha señalado la intención del Gobierno Vasco de dictar un decreto que regule esta materia, teniendo en cuenta la nueva Ley 5/2000 y su desarrollo reglamentario.

### 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 gran medida, el derecho a la salud se materializa cuando accedemos a las prestaciones sanitarias. En lo que se refiere al reconocimiento y determinación de estas prestaciones, podemos decir que disponemos de un nivel normativo aceptable.

Dada la peculiaridad de la asistencia sanitaria, que hace casi imposible definir pormenorizadamente cuál es el contenido de cada una de las manifestaciones posibles de las prestaciones legalmente reconocidas, la información sigue siendo un elemento esencial. Quizás por ello, tanto la Ley General de Sanidad, como el Real Decreto 63/1995, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del sistema nacional de salud, y anteriormente el Decreto 175/1989, al aprobar los derechos y obligaciones de los usuarios de Osakidetza, se refieren, de modo expreso, al derecho a ser informados de los servicios a los que podemos acceder, y a los requisitos para su uso.

El carácter instrumental que tiene la información en el ejercicio de los derechos de prestación juega quizás un papel más esencial cuando se trata del derecho a la salud. Por ello, por la vinculación directa que existe entre la realización del derecho a la salud y el buen funcionamiento de los dispositivos de atención sanitaria, se debe tener presente el papel de estos dispositivos a la hora de informar debidamente a los ciudadanos sobre cuáles son los medios que tiene a su disposición (contenido efectivo de prestaciones y cauces para su acceso y utilización).

Muchas de las quejas presentadas ante la institución del Ararteko pueden ser manifestaciones del cambio que ha experimentado el ciudadano, que percibe que su relación con el sistema de salud es como titular de derechos y obligaciones. Desde esa perspectiva, también demanda una mayor información sobre el acceso y contenido de las prestaciones, que, al menos así nos parece, no siempre es debidamente correspondida, pues de haber existido una adecuada información, algunas quejas hubieran quedado resueltas en el propio sistema de salud.

Esto es importante no sólo cuando se trata de informar a los usuarios en lo referente a lo que estrictamente puede considerarse como sistema sanitario, sino también cuando se trata de informar sobre otros servicios asistenciales, cuya gestión ha estado tradicionalmente atribuida a otras administraciones públicas.

Este aspecto, seguramente por las dificultades que puede entrañar para un usuario el que sus necesidades deban de ser atendidas mediante una gestión coordinada con otras administraciones, no pasó desapercibida al Real Decreto 63/1995, que establece la obligación de informar al paciente de los demás servicios asistenciales, en beneficio de su salud, asistencia, atención y bienestar.

En este contexto, debemos recordar también aquí, como lo hemos hecho en las introducciones de las áreas de bienestar social y de sanidad, la trascendencia que a estos efectos deberá tener el desarrollo de los acuerdos para la gestión de los problemas de las personas mayores con problemas sociales y sanitarios, suscritos entre la Administración sanitaria y las diputaciones forales.

Hay que destacar, como otra manifestación de la necesidad de desarrollar el llamado espacio sociosanitario, la atención extrahospitalaria y comunitaria a las personas

con enfermedad mental, ya que las personas con trastorno mental crónico están en peores condiciones que el resto de la población.

Desde el punto de vista sanitario, estas personas desconocen el derecho a la información, al consentimiento informado, o a las alternativas terapéuticas.

#### 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.”*

Un año más, la afección medioambiental que se produce con mayor frecuencia son las molestias que padecen los ciudadanos, fundamentalmente por los ruidos, obras y humos de las denominadas actividades clasificadas, ubicadas en suelo urbano residencial y que están sometidas al régimen de autorizaciones municipales. No son solamente actividades hosteleras, sino también actividades industriales, gimnasios, talleres de reparación de vehículos, o guarderías de vehículos, que, en muchos casos, generan también graves casos de contaminación acústica y atmosférica.

Algunas asociaciones de vecinos se han opuesto a la instalación de una central térmica de ciclo combinado en el municipio vizcaíno de Abanto o de una planta de recogida neumática de residuos sólidos urbanos en Vitoria/Gasteiz.

La contaminación atmosférica y acústica producida por algunas empresas que no tienen legalizada su actividad exige un compromiso por parte de los ayuntamientos de exigir que se tramiten los expedientes de legalización de las actividades y que velen porque se cumplan las medidas correctoras para paliar las afecciones medioambientales.

Durante este ejercicio esta institución ha estudiado una queja cuyo objeto era la falta de protección de una zona húmeda existente en la vega del río Galindo en el municipio de Barakaldo, dentro de los instrumentos de ordenación urbanística municipal y de los de ordenación del territorio, normas que no recogen ninguna protección especial de esa zona húmeda. Ante esa falta de previsión nos hemos dirigido a las administraciones afectadas para conocer el criterio que se sigue para considerar el valor medioambiental y ecológico exigido para determinar las zonas húmedas de valor medio ambiental, y sobre la posibilidad de estudiar la inclusión como zona de protección a la vega del río Galindo en esa área, en el caso de que disponga de ese valor medioambiental.

#### 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.”*

Las cuestiones que suscitan la intervención de esta institución en relación con el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna se centran principalmente en los criterios de acceso a los procesos de adjudicación de viviendas de protección oficial y sociales. Asimismo, se plantean las deficiencias o vicios derivados de su construcción y el propio régimen jurídico de las viviendas de protección oficial, especialmente la posibilidad de venta libre antes de su descalificación.

Debemos destacar positivamente en esta materia, como ya mencionamos en el área de vivienda y urbanismo, la unificación de la normativa realizada por el Decreto 306/2000, de 26 de diciembre, que regula el régimen de las viviendas de protección oficial y las medidas financieras en materia de vivienda y suelo. Dentro de las determinaciones recogidas por este decreto y en sus órdenes de desarrollo, se han incluido varias sugerencias que esta institución había realizado en anteriores informes al Parlamento Vasco.

Así, en relación con los ingresos a considerar para ser beneficiario de estas políticas públicas, observamos que actualmente se tiene en cuenta la base imponible de referencia en el impuesto de la renta, más la suma de las bonificaciones fiscales obtenidas. Este cálculo facilita el acceso de aquellas personas con discapacidad cuya base imponible resultaba bonificada en un 15 % y que anteriormente resultaban perjudicadas para cumplir el requisito de ingresos mínimos. Respecto a la sugerencia de esta institución para que el periodo de ingresos a considerar fuera lo más cercano posible en el tiempo a la adjudicación, el nuevo régimen de acceso prevé, en los supuestos de viviendas promovidas o convenidas desde el Gobierno Vasco, computar la declaración de la renta anterior a la orden de inicio del procedimiento de adjudicación, en lugar de la fecha de calificación provisional. Esta medida resulta beneficiosa para el colectivo de personas más jóvenes, cuya situación económica resulta más variable. Por último, la Orden de 26 de diciembre de 2000, sobre circunstancias de necesidad de vivienda considera dentro de estos supuestos a los solicitantes de viviendas de protección oficial que obtengan una vivienda en régimen de copropiedad, es decir, el 50 % o menos de la propiedad, y cuyo origen fuera la donación de progenitores a hijos. Este supuesto sólo se contemplaba anteriormente para las herencias y no para las donaciones en vida a herederos directos y forzosos.

Otro de casos analizados con incidencia en este principio rector son los instrumentos de gestión del suelo, proyectos de reparcelación o de compensación, que prevén la demolición de viviendas que disponen del carácter de habitual por estar declaradas fuera de ordenación. Según la legislación del suelo en vigor, no resulta claro reconocer el derecho a realojar a los propietarios en alguna de las viviendas

cuya construcción está prevista. No obstante, el Ararteko aboga por que la actuación urbanística municipal procure buscar la compatibilidad de la gestión de los planes urbanísticos con el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a una vivienda digna y adecuada.

#### **4.5. DERECHOS DE LOS DISMINUIDOS FÍSICOS, SENSORIALES Y PSÍQUICOS (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.”*

Esta institución ha insistido en que, para promover la accesibilidad en la ordenación de la ciudad, los poderes públicos adopten las medidas precisas que garanticen el acceso al entorno urbano, a los espacios públicos, a los edificios, a los medios de transporte y a los sistemas de comunicación, a todas las personas y en las condiciones más adecuadas.

Igualmente, se ha insistido en la adopción de medidas para garantizar la accesibilidad en el interior de los edificios públicos, sobre todo en aquellos que prestan servicios sociales básicos para nuestros mayores (residencias, centros de día).

También la adaptación de las viviendas protegidas a las concretas discapacidades de los solicitantes y el acceso a las ayudas de rehabilitación de las viviendas ha constituido en el presente ejercicio otro ámbito de actuación de esta institución en la defensa de los derechos de las personas discapacitadas.

Es preciso destacar también la aprobación del decreto 68/2000 de 11 de abril que ha permitido dar contenido en su aplicación a la Ley 20/1997, y conseguir una de las principales reivindicaciones del colectivo de personas con discapacidad, amén de lo que significa para el conjunto de la sociedad, ya que el marcado carácter de universalidad de la norma trata de garantizar la accesibilidad al medio físico y a la comunicación a todas las personas, especialmente a aquellas que, por razones diversas, tienen alguna limitación.

Por otra parte, conviene destacar una actuación en relación con los niños autistas de Álava y los problemas detectados con motivo de su escolarización. La propia Comisión de Educación y Cultura del Parlamento Vasco ha instado al Departamento de Educación, Universidades e Investigación, con fecha 13 de junio de 2000, a analizar rigurosamente las necesidades educativas especiales del colectivo afectado por autismo en Álava y a adecuar los sistemas de apoyo para atender dichas necesidades.



#### 4.6. DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES

- **Art. 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, y 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.”*

La oferta -tanto residencial como no residencial- de servicios sociales de atención a las personas mayores continúa siendo insuficiente y, además, resulta desigualmente repartida según cuál sea la administración de la que se trate.

No obstante, se deben reconocer los esfuerzos que, con carácter general, realizan los poderes públicos para responder a las necesidades de la tercera edad.

Resulta oportuno destacar la importancia que van a tener los acuerdos suscritos en la mesa interinstitucional para el desarrollo de la Ley 5/1996 de servicios sociales (el primero de ellos entre la Diputación Foral de Bizkaia y Eudel), fundamentalmente porque van a servir para clarificar el ámbito de actuación de cada administración.

Es importante también reseñar la publicación del Decreto 202/2000 de 17 de octubre, sobre centros de día para personas mayores dependientes, que regula los requisitos que deben asumir estos centros para garantizar la calidad del servicio.

### 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, si bien, tratándose de un capítulo de conclusiones, no pretende 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 II, ya que en sus introducciones de área se contienen auténticas valoraciones de cada ámbito material, y que no en todos los casos se recogen en este capítulo.

Los resúmenes de queja nos permiten comprobar los supuestos concretos más importantes que se han producido a lo largo de 2000.

Por su parte, el capítulo I nos permite analizar algunos derechos mediante los informes monográficos realizados en 2000, así como realizar el seguimiento de los anteriormente presentados.

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 los ciudadanos.

# ANEXOS

## ANEXO I

### LA APORTACIÓN DE NUESTRAS INSTITUCIONES A LA CULTURA DE LA PAZ (XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo)

#### 1. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución A/Res/52/13, de 15 de enero de 1998, aprobada el 20 de noviembre de 1997, pidió, tanto al Secretario General de la ONU como al Director General de la UNESCO, un programa de acción para una cultura de paz, en el que se promueva una cultura de paz como enfoque integral para prevenir la violencia y los conflictos armados.

En esta misma asamblea general de la ONU se aprobó, además, que el año 2000 fuera declarado Año Internacional de la Cultura de la Paz.

En un posterior documento E/1998/52 del Consejo Económico y Social, presentado por la UNESCO, se señalaba que los objetivos principales del Año Internacional de la Cultura de la Paz coinciden con los del programa de acción al que hacemos referencia, es decir, fortalecer el respeto a la diversidad cultural y promover la tolerancia, la solidaridad, la cooperación, el diálogo y la reconciliación, basados en actividades de ámbito nacional e internacional.

Asimismo, se expresaba que *“el año 2000 es una fecha simbólica, por la conclusión de un milenio y el comienzo de un nuevo milenio. La gente puede considerarlo un momento histórico en torno al cual se puede movilizar con miras a cambios radicales. Es una oportunidad única de que la gente participe en una empresa común para pasar de los valores, las actitudes y los comportamientos del pasado, que con frecuencia condujeron a la guerra, la violencia y la injusticia social, a los valores, las actitudes y los comportamientos que pueden hacer posible un futuro que se caracterice por una cultura de paz”*.

En este año 2000, tan simbólico, en una reunión de Ombudsman, de defensores del pueblo, no podíamos menos que reflexionar sobre la cultura de la paz.

Como instituciones concebidas para resolver los conflictos de los ciudadanos con la Administración mediante la persuasión, el diálogo, la mediación, utilizando como único instrumento la fuerza de la palabra y de la razón, estamos contribuyendo en lo cotidiano, en lo más cercano, a hacer cultura de paz; estamos poniendo los mimbres para promover los valores que deben informar esta nueva era que ahora comienza.

En esta intervención trataré, en primer lugar, de acercarme al concepto de cultura de la paz a partir de la propia definición de la ONU y, más en concreto, de la UNESCO, para, a partir de estos principios más generales y de vocación universal, poder compartir con ustedes algunas reflexiones sobre cómo se pueden trasladar estos valores de paz, *hic et nunc*, a nuestra realidad en el País Vasco, tan impregnada de las características de la más periclitada cultura de la violencia.

#### 2. LA CULTURA DE PAZ

La idea de una cultura de paz se elaboró por primera vez en el Congreso Internacional sobre la Paz en la Mente de los Hombres, que se celebró en Yamusukro en julio de 1989. El congreso instó a la UNESCO a *“contribuir a la construcción de una mejor concepción de la paz, mediante el desarrollo de una cultura de paz, fundada en los valores universales del respeto a la vida, la libertad, la justicia, la solidaridad, la tolerancia, los derechos humanos y la igualdad entre mujeres y hombres”*.

Uno de los principios básicos, en los que se sustenta la cultura de la paz, es el derecho de las personas a ser diferentes, a tener una existencia pacífica y segura dentro de sus comunidades. Y uno de sus objetivos fundamentales es el logro de un mundo en el que la diversidad de culturas sea motivo de enriquecimiento mutuo y cooperación.

La UNESCO, en su programa Cultura de Paz, define a ésta como un cuerpo creciente de valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida compartidos, basados en la no violencia y el respeto de los derechos y libertades fundamentales, en la comprensión, la tolerancia y la solidaridad, en la coparticipación y la libre circulación de la información, así como en la plena participación y fortalecimiento de las mujeres.

Recuerda Federico Mayor Zaragoza que cuando se habla de cultura de paz la atención suele fijarse en el segundo término, **la paz** y, sin embargo, no se debe pasar por alto el primer término, la idea de **cultura**.

Señala que se trata de “*construir la paz, cultivarla con medidas que permitan su arraigo y fructificación, no sólo mediante la contención de los conflictos y la violencia, sino también merced a iniciativas orientadas a atacar la raíz misma de este mal: la ignorancia, la pobreza, el fanatismo social, religioso o ideológico, el desdén por la legalidad y los derechos del hombre*”.

Resulta evidente que la paz de la que hablamos no es la mera ausencia de guerra. La paz no es la conservación del actual orden internacional, radicalmente injusto, con manifestaciones extremas de lo que se ha venido en llamar violencia institucional o estructural.

En un mundo en el que los países ricos, con el 20% de la población, disponen del 86% de las riquezas mundiales. En un mundo en el que la fortuna de los 358 hombres más ricos del mundo supera los ingresos conjuntos de los 2.300 millones de personas más pobres no puede haber una paz duradera mientras exista un abismo tan grande entre países ricos y países pobres, entre personas que viven en la opulencia y ciudadanos que sobreviven en la más oprobiosa pobreza.

En el ámbito interno persisten situaciones de gran injusticia social, relaciones basadas en la prepotencia de los más poderosos sobre los más débiles, sobre las minorías, sobre los distintos.

Se trata de contraponer valores de paz a los fundamentos que han sido interiorizados durante siglos, que conforman una **cultura de la violencia** en las relaciones humanas, en la resolución de los conflictos.

El profesor Vicenç Fisas ha sistematizado, con gran acierto, la expresión actual de algunos de los fundamentos esenciales de esta cultura de la violencia:

- el patriarcado y la mística de la masculinidad;
- la búsqueda del liderazgo, el poder y el dominio;
- la incapacidad para resolver pacíficamente los conflictos;
- el economicismo generador de desintegración social y su principio de competitividad;
- el militarismo y el monopolio de la violencia por parte de los Estados;
- los intereses de las grandes potencias;
- las interpretaciones religiosas, que permiten matar a otras personas;
- las ideologías exclusivistas;
- el etnocentrismo y la ignorancia cultural;
- la deshumanización (la consideración de otros seres humanos como “objetos”);
- el mantenimiento de estructuras que perpetúan la injusticia y la falta de oportunidades y de participación.

Frente a estos “contravalores” habrá que contraponer los valores propios de una cultura de paz.

Nuevamente acudo a Mayor Zaragoza para señalar que “*la paz, el desarrollo y la democracia forman un ‘triángulo interactivo’, cuyos vértices se refuerzan mutuamente. Sin democracia, no hay desarrollo duradero. La pobreza y el estancamiento económico socavan la legitimidad democrática y dificultan la solución pacífica de los problemas. La guerra es la vía más efectiva para empobrecer a cualquier sociedad y dejarla inerte ante las ambiciones dictatoriales*”. Y añade que “*la educación es el eje dinámico de este triángulo*”.

### 3. DECLARACIÓN Y PROGRAMA DE ACCIÓN SOBRE UNA CULTURA DE PAZ

Para entender mejor el carácter universal y transdisciplinario de la cultura de paz, nada mejor que remitirnos a la Resolución 53/243, de 6 de octubre de 1999, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz.

En la Declaración sobre una Cultura de Paz, la Asamblea General recuerda que ya en la constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, se declara que “*puesto*

que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”.

Además, reconoce que “la paz no sólo es la ausencia de conflictos, sino que también requiere un proceso positivo, dinámico y participativo en que se promueva el diálogo y se solucionen los conflictos en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos”.

El final de la guerra fría ha ampliado las posibilidades de reforzar una cultura de paz.

Es necesario “eliminar todas las formas de discriminación e intolerancia”.

En el art. 1 de la Declaración se define con precisión la cultura de la paz como “un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en:

- a) El respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación.
- b) El respeto pleno de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados y de no injerencia en los asuntos que son esencialmente jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional.
- c) El respeto pleno y la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- d) El compromiso con el arreglo pacífico de los conflictos.
- e) Los esfuerzos para satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente de las generaciones presentes y futuras.
- f) El respeto y la promoción del derecho al desarrollo.
- g) El respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres.
- h) El respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información.
- i) La adhesión a los principios de libertad, justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, cooperación, pluralismo, diversidad cultural, diálogo y entendimiento a todos los niveles de la sociedad y entre las naciones.

Y animados por un entorno nacional e internacional que favorezca la paz.”

Para conseguir una cultura de paz, uno de los medios fundamentales es la **educación** a todos los niveles, con particular incidencia en la educación en la esfera de los derechos humanos.

Respecto a los agentes promotores de la cultura de la paz, la Declaración considera que, además del papel de los gobiernos, a los que atribuye una función primordial en la promoción y el fortalecimiento de una cultura de paz, también es importante el papel de la sociedad civil, de los medios de difusión y el de los padres, de los maestros, de los políticos, de los periodistas, de los trabajadores sanitarios y sociales, así como de las organizaciones no gubernamentales.

Por su parte, el **Programa de Acción sobre una Cultura de Paz** nos da la pista de cuáles son las medidas para construir una cultura de paz:

- mediante la educación;
- mediante la promoción del desarrollo económico y social sostenible;
- mediante la promoción del respeto de todos los derechos humanos;
- mediante la garantía de la igualdad entre mujeres y hombres;
- mediante la participación democrática;
- mediante la promoción de la comprensión de la tolerancia y la solidaridad;
- mediante el apoyo a la comunicación participativa y la libre circulación de información y conocimientos;
- mediante la promoción de la paz y la seguridad internacionales.

\* \* \*

Apuntados de algún modo el concepto y el programa de acción sobre una cultura de paz en su dimensión global (plano mundial), quiero centrar ahora mi intervención en su aplicación a nuestra realidad inmediata, y más en concreto a la que nos es más próxima: a la sociedad vasca actual. Para analizar cómo ha surgido aquí una cultura de violencia, que repercute también en los ámbitos territoriales en los que ustedes ejercen su responsabilidad. Para ver cómo aquí y desde aquí podemos transformar esa cultura de violencia en cultura de paz. Para proponer medidas preventivas que, en todas las Comunidades, dificulten el desarrollo de los brotes de violencia y estimulen el cultivo de la convivencia en paz.

Me limitaré a algunas cuestiones que considero claves desde nuestra perspectiva de defensa de los derechos de la ciudadanía. Así:

- Trataré de justificar la necesidad y la urgencia de desarrollar una cultura de paz especialmente en una sociedad fracturada como la nuestra.
- Insistiré en el papel activo que todos los agentes sociales deben jugar en la construcción de la paz.
- Destacaré la trascendencia de las nuevas generaciones y de su educación en valores como soporte y garantía de una paz duradera.
- Y, para terminar, trataré de responder -de responderme- cómo podemos contribuir nosotros, defensores, al desarrollo de una cultura de paz en nuestra sociedad.

#### 4. FRACTURA SOCIAL Y DEGENERACIÓN ÉTICA

Es duro y triste reconocerlo, pero es verdad: todavía hoy, después de más de 50 años de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y más de 20 años de Constitución democrática en España y de Estatuto de Autonomía, en el País Vasco siguen existiendo grupos sociales que no respetan el derecho básico a la vida, ni reconocen el derecho a la igual dignidad de las personas. Todavía no hemos conseguido afianzar en nuestra convivencia el valor absoluto de la vida.

Hoy, en Europa y a las puertas del siglo XXI, existe en la sociedad vasca un fenómeno anacrónico de violencia política. Somos un conjunto social escasamente vertebrado en el que parece imposible la convivencia pacífica, un colectivo en el que se sigue recurriendo todavía a las armas, a la extorsión, a las amenazas y a la muerte como medio para imponer opciones de naturaleza política. Una sociedad en la que, todavía, la ciudadanía tiene que manifestarse en la calle para reivindicar el derecho a la vida como absoluto e incondicional. Y recordar con sus movilizaciones que no existen causas, ideales, patrias o revoluciones que justifiquen que una persona mate a otra.

Desde la perspectiva de una institución comprometida radicalmente con la defensa de los derechos humanos es preocupante la actuación terrorista, pero también la fractura social, la degeneración ética, la ausencia de valores mínimos compartidos, la percepción del "otro" como enemigo, la falta de libertad... Causas y consecuencias, al mismo tiempo, de la persistencia de la violencia.

En nuestra sociedad se siguen dando manifestaciones violentas de intolerancia, que llegan incluso al máximo grado de exclusión: la muerte del adversario. Nada hay tan intolerante como matar al que piensa distinto. Y ello, a pesar de la apuesta de la inmensa mayoría por las fórmulas de convivencia pacífica. Pero con el aplauso, o al menos la inhibición, de determinados grupos sociales.

En los últimos veintitrés años, al menos 899 personas han perdido la vida como consecuencia del terrorismo en España. Más de 700 a manos de ETA, y cerca de 200 a manos de otros grupos como, por ejemplo, el GAL. En ese tiempo, 57 ciudadanos han sido secuestrados, privados injustamente de libertad. Y son incontables quienes han sido objeto de amenazas, presiones, extorsiones o sabotajes.

Los asesinatos de ETA se han ido extendiendo, selectivamente, contra personas pertenecientes a grupos (guardias civiles, policías, militares, fiscales, periodistas, ertzainas, abogados, catedráticos, funcionarios de prisiones, cargos electos...), en función de sus campañas específicas y con el objetivo de intimidar, colectivo a colectivo, al conjunto de la sociedad y tratar de imponer su voluntad.

Además, en los últimos años, las algaradas callejeras y los sabotajes premeditados extienden la pretensión intimidatoria a todo viandante, vecino, testigo o mero espectador a través de los medios de comunicación.

Hoy, cada vez más la ciudadanía se siente agredida por ETA en sus derechos y libertades. Percibe que la pervivencia del terrorismo está atentando contra las conquistas democráticas más básicas y reacciona para defenderlas. Pero también, en ocasiones, cunde el desánimo y se extiende la tentación de ceder. Éste es -creo yo- el peor atentado, porque afecta a la propia dignidad de la persona. Consigue doblegar el libre pensamiento por el efecto difuso de la amenaza y el acoso. Es el caldo de cultivo social que los totalitarismos aprovechan para crecer.

Por eso resulta tan preocupante la fractura social y la degeneración ética que se percibe en nuestra sociedad.

Quienes en nuestra sociedad vasca han encontrado razones para realizar, justificar o apoyar el asesinato o el secuestro de conciudadanos no han asumido el valor universal de los derechos humanos. Se reivindican éstos para los suyos, pero se los niegan a los otros. Se imaginan ideales, causas, patrias, esenciales o absolutas, que estarían por encima de las personas y por las cuales sería lícito sacrificar los derechos de éstas.

Quienes, también en nuestra sociedad vasca han justificado el que desde los aparatos del Estado se combatiese al terrorismo con sus mismas armas tampoco han asumido el valor universal de los derechos humanos. Por alguna razón de pretendida eficacia, se utilizaron medios perversos por sí mismos, crímenes como el secuestro, la tortura, y el asesinato.

Entre las consecuencias de estos años de utilización sistemática de la violencia política y de acumulación de sufrimiento, considero que la más grave, por lo que supone de obstáculo fundamental para construir la paz, es la fractura social, la división de la comunidad por referencia a dos sistemas éticos de legitimación antagónicos.

La pluralidad de planteamientos o las discrepancias entre proyectos políticos diferentes son características propias de cualquier sociedad moderna y plural. Sin embargo, en pocos casos esas diferencias llegan a producir un grado de fractura social como el que se da en la sociedad vasca, con incidencia no sólo en la vida política, sino en ámbitos como la vida familiar, los círculos de amigos o las relaciones sociales y laborales.

Esta fractura social tan honda no está originada por las diferencias culturales, sociales o políticas, sino por la persistencia del referente violento, que se ha convertido para algunos en el elemento más importante de identificación y de cohesión grupal. Conviven entreveradas en nuestra sociedad dos éticas: una, de la no violencia, y otra, de la violencia; dos culturas: una, democrática, y otra, totalitaria; dos mentalidades: una, civilizada, y otra, militarizada.

Imagínense ustedes que el referente violento en su totalidad (Triple A, Batallón Vasco Español, GAL, Comandos Autónomos, ETA político-militar, ETA militar) no hubiese existido nunca o, al menos, hubiese desaparecido en los años 70. En esa hipótesis, hoy la confrontación entre los diferentes proyectos, incluido el independentista, se haría de forma civilizada. Como en Cataluña. Como en Quebec, acaso. Estaríamos ya en una muy experimentada convivencia democrática normalizada, es decir, sujeta a normas asumidas por todos. Pero falta por conseguir una desmilitarización de mentes y actitudes.

A lo largo de la historia de los pueblos abundan expresiones de intolerancia, que han adoptado formas variadas en los diferentes contextos temporales y espaciales. Así, los motivos han sido las diferencias religiosas o políticas o las distintas opiniones, o se esconderán tras las diferencias económicas, o las de raza, de etnia o de lengua... Varían también las formas con las que la intolerancia se pone de manifiesto: de un modo burdo que llega a la hoguera y a la muerte del disidente, o de formas más sutiles y no menos perversas de exclusión. Pero a pesar de que los motivos y las formas en que se manifieste varíen, la causa profunda de la intolerancia es siempre la misma: la incorrecta consideración del "otro", la consideración del "diferente" como "enemigo".

Tal vez la forma más radical de intolerancia sea el fanatismo. El fanatismo es una patología de la conducta. De la conducta personal y de la conducta social. Sus consecuencias suelen ser el autoritarismo y la intransigencia, que conducen directamente a la exaltación bélica y a la agresión:

- Se desacredita a la víctima, se sataniza al contrario, el diferente es "excomulgado", o declarado traidor o, simplemente, no patriota.
- Se interpreta la historia como un campo de batalla entre el bien y el mal.
- Se asume el papel de salvador mesiánico que debe tomar parte en esa batalla entre "los nuestros" (buenos) y "los otros" (malos, enemigos).

Se logra así una perversión moral que altera radicalmente la jerarquía de valores en la que se asienta cualquier sociedad civilizada; que modifica el lenguaje hasta hacerlo irreconocible; que crea imágenes de enemigos; que confunde asesinos y víctimas; que practica una doble moral, al valorar los hechos de manera distinta según quiénes sean sus protagonistas; que considera que hay vidas humanas más o menos valiosas, siendo despreciables las de las víctimas...

¿Cómo no va a estar fracturada una sociedad si en su seno hay quienes la utilizan permanentemente como un campo de batalla? ¿Cómo no va a estar contaminada por la perversión narrativa lograda por tantos años de violencia?

Los rasgos del fanatismo aparecen bien claros en quienes practican el terrorismo. Pero también están presentes, en mayor o menor medida, en quienes lo apoyan. El resentimiento, el odio étnico o cultural contra el otro, el irredentismo, el sadismo del que aplaude los crímenes... hacen muy difícil superar la fractura de nuestra sociedad. Es más. Hoy existe un riesgo serio de que esta fractura se extienda a otros grupos sociales.

En los últimos veinte años se han consolidado dos caminos contrapuestos. Uno de ellos, apoyado por la mayoría, es el de las libertades democráticas, el autogobierno ejercido en régimen de autonomía, la recuperación de factores de identidad como la lengua. Y el otro, reivindicado por una minoría, el de la negación de esta realidad y la exigencia de que la mayoría se rinda ante la minoría.

Para una mayoría de vascos, transición y reforma. En paz, sin convulsiones. Conciliación entre quienes perdieron la guerra y quienes la ganaron. Conciliación entre unos vascos que se sienten sólo vascos y otros vascos que se sienten también españoles. Conciliación entre vascos y castellanos y andaluces y catalanes y extremeños y gallegos y aragoneses y hasta diecisiete conciliaciones nacionales y regionales, gracias a un modelo autonómico establecido en la Constitución y en el Estatuto, aprobado en las urnas.

Para una minoría de vascos, empeño en la ruptura. Con violencia, con sangre. Sin conciliación con nadie. Veinte años sin conciliación con nadie. A pesar de la amnistía de 1977, por la que no quedó ningún preso político vasco en la cárcel. A pesar del Concierto Económico, de la Educación y Sanidad propias, de ETB, de la Ertzaintza...

Como dato de esperanza, a pesar de lo hondo de la fractura, veo entre quienes llevan veinte años conciliándose con sus vecinos que hay gentes, no todas, dispuestas a un nuevo esfuerzo de reconciliación. No están dispuestas a rendirse ante el chantaje. Pero tampoco piden a nadie que se rinda. Sólo que dejen las armas. Que confíen en la palabra. Y en las urnas.

Aprecio entre quienes llevan veinte años sin conciliarse con nadie que también hay gentes que empiezan a descubrir la necesidad de las manos tendidas. Otras no. Estas huyen hacia adelante. Necesitan mantener la imagen de la convulsión para que parezca que hay un problema sin resolver. E imponer por la fuerza sus pretensiones.

Quiero imaginar que las gentes conciliadoras que han caminado por uno y otro de los dos caminos puedan encontrarse. Con las manos tendidas en ambas direcciones.

Pero me pregunto: ¿Cómo salvarán la distancia que hay entre actitudes tan intolerantes y el respeto a la vida de los demás, a las ideas de los demás, a las voluntades de los demás? ¿Cómo van a aceptar que aquí cabemos todos? Todo lo que hagamos en la calle, en el trabajo, en la escuela, en casa, por impregnar las relaciones sociales de actitudes tolerantes irá ensanchando el campo donde puedan germinar brotes de conciliación.

Son tales las consecuencias negativas a las que conducen las actitudes y los comportamientos sociales intolerantes, que ello explica el llamamiento y la apuesta que las organizaciones internacionales vienen haciendo en los últimos tiempos a favor de la tolerancia activa entre las personas y los pueblos, y a favor de una cultura de paz. La intolerancia es siempre caldo de cultivo de la violencia.

## 5. CONSTRUIR LA PAZ: UNA TAREA ENTRE TODOS

Tenemos delante una ingente tarea. Hay que conseguir la superación del terrorismo y, además, la consolidación de unos valores (el valor de la vida, el valor de la diferencia, el valor de la reconciliación...) sobre los cuales asentar una cultura de la paz, de la construcción de un modelo de convivencia para todos los vascos. Es precisa la regeneración ética, y también política, de una sociedad que ha convivido tantos años con la presencia de un referente violento que lo ha contaminado todo: ideas, palabras, silencios, actitudes, principios, proyectos, valores, símbolos, relaciones...

No se podrá pasar del "que se vayan" al "aquí cabemos todos" en un corto plazo de tiempo. Habrá que ir avanzando paso a paso, con perseverancia, reconquistando espacios de libertad, creando lugares de encuentro, curando heridas y derribando los muros sociales -fronteras internas- levantados por la violencia. Para ello contamos en la sociedad vasca con vectores importantes que están contribuyendo a la defensa de los derechos humanos, agredidos y amenazados, y a la construcción de la paz. Son un signo de esperanza.

Tal vez el dato más esperanzador se encuentre en la evolución que está experimentando la propia sociedad. Ermua supuso un punto de inflexión en el trabajo por la paz, una rebelión civil. La ciudadanía, con afán unitario, venció el miedo y tomó la calle; y encabezó la marcha contra el fascismo, a favor de la vida y la libertad. Hoy continúa.

Frente a los que gritan todavía "ETA, mátalos", se alza con nitidez la voz mayoritaria de los vascos que apuestan por la vida, por la libertad, por la conciliación. Una voz que posee un valor adicional cuando proviene de aquellas personas, víctimas del terrorismo, que han sufrido directamente en sus propias carnes y en sus familias los efectos de la sinrazón y, superando sentimientos de revancha, buscan la paz que se sustente en la verdad, la justicia y la libertad.

Las víctimas de la violencia, las víctimas del terrorismo -las grandes olvidadas durante tanto tiempo- son hoy un importante referente moral. Nos ofrecen la oportunidad histórica de hacer justicia, ofreciéndoles voz, atención, disculpa y restitución. Nada de lo que podamos hacer devolverá la vida a quienes han sido asesinados, ni logrará apagar el sufrimiento de las víctimas. Pero es posible que, con nuestros actos y actitudes, podamos allanar el camino hacia la conciliación en la sociedad vasca. Su contribución es necesaria para la reconstrucción moral de este país y para su futuro en paz. Para evitar también las víctimas del mañana. Para conservar la memoria y educar a las nuevas generaciones en los valores de la tolerancia, la convivencia y la libertad. Para no confundir nunca a las víctimas con los victimarios porque, como nos recuerda certeramente Primo Levi, tal confusión "es una enfermedad moral, un remilgo estético o una siniestra señal de complicidad; y, sobre todo, es un servicio precioso que se rinde a quienes niegan la verdad".



En esta labor de construcción del futuro, de desarrollo de una cultura de paz, todos tenemos tareas que cumplir. La paz se construye como un puzzle. Y cada uno debe colocar su pieza en el lugar apropiado. No puede faltar ninguna pieza, pero tampoco puede sobrar ninguna. Nadie está de más.

### ¿Que hacer aquí para construir cultura de paz?

Nuestro primer conflicto político consiste en que hay entre nosotros quienes pretenden conseguir objetivos políticos por medio del terrorismo; que pretenden doblegar a los que piensan distinto mediante la coacción y el chantaje... o la eliminación física. También existen otros conflictos. Son de convivencia: entre algunos vascos y otros vascos con identidades y proyectos diferentes. Lo que conduce a la violencia siempre es el fracaso en transformar positivamente los conflictos. Los conflictos de convivencia tienen muy difícil solución. Pero sí pueden tener arreglo. Por eso, suelo encabezar mis reflexiones sobre la paz con aquella frase de Séneca: *“Sólo una cosa nos puede dar la paz: el contrato de indulgencia mutua”*. De ahí la importancia de trabajar, además de las soluciones políticas -que corresponden a los políticos-, también las de otro nivel, el de los valores éticos, las actitudes convivenciales, los comportamientos civilizados.

Evidentemente, ETA debe decidir su final. No una tregua, sino su disolución. Se trata de que los que matan dejen de matar, y de que lo dejen para siempre. Cuando esto suceda se habrá removido el obstáculo más importante que impide progresar en la cultura de la paz. Mientras tanto hay que trabajar para que el sector social que le apoya deje de hacerlo y le exija también que cese definitivamente en su actividad.

Pero la construcción de una cultura de paz desborda ampliamente el ámbito de los agentes del terror. Por eso debe trabajarse sistemáticamente también en el ámbito social por los diferentes agentes sociales:

- Los padres con los hijos, evitando deformar la historia y asumiendo ellos mismos, sin reservas, los principios democráticos.
- Los profesores, trabajando los valores democráticos y la cultura de la paz, y utilizando los instrumentos de participación del alumnado como forma privilegiada de aprendizaje en el diálogo, en la colaboración y en la búsqueda de acuerdos.
- Los agentes económicos y sociales, en lo suyo: creando y transformando nuestra estructura productiva, creando riqueza y trabajo, y repartiéndolo de forma cada vez más justa.
- Los movimientos sociales, irradiando firmeza ética, tolerancia, diálogo en la sociedad. Los movimientos sociales de Euskadi, además de ofrecer a los ciudadanos cauces de expresión para sus deseos de paz y libertad, precisamente por no estar condicionados por obtener resultados electorales y por su propia pluralidad interna, pueden ejercer de aglutinadores transversales entre gentes que están adheridas políticamente a grupos estancos. Así podrán ir tejiendo una experiencia anticipadora de una Euskadi plural y tolerante.
- Las comunidades de creyentes, recordando que matar es siempre pecado -en Nigeria, en Estados Unidos, en Bosnia, en Chechenia y en Euskadi-, y haciendo también indulgencia y conciliación.
- Los ciudadanos y ciudadanas en general, asumiendo su papel de verdaderos protagonistas activos, conscientes de que también ellos son parte de la solución. A la ciudadanía vasca le corresponde demostrar día a día su compromiso activo con la paz: intensificar su participación en las movilizaciones sociales; superar tentaciones de inhibición ante comportamientos totalitarios que atenten contra la convivencia; y, con la firmeza democrática, propiciar acercamientos entre personas enfrentadas.

La construcción de la paz exige la participación de todos. De unos como referentes y motores del proceso, de otros como sujetos comprometidos y dispuestos a participar activamente en él. En todo caso, se trata de tareas y funciones complementarias entre sí y en las que la práctica de los valores democráticos constituye un necesario denominador común. Si cada uno asumimos nuestra responsabilidad, estaremos poniendo la pieza que falta. Todas son imprescindibles. Y así, como un inmenso puzzle, iremos construyendo en Euskadi la paz.

De ese conjunto de piezas, de aportaciones a la construcción de una cultura de paz, quiero fijarme especialmente en dos: una, por su trascendencia para el futuro, ya que se refiere a las generaciones jóvenes; otra, porque es nuestra pieza, la que nos corresponde estrictamente en cuanto defensores.

## **6. EDUCACIÓN EN VALORES**

*“Puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz.”* Vuelvo a recordar esta afirmación que se contiene en el texto fundacional de la UNESCO, que fue aprobado por las Naciones Unidas una vez finalizada la II Guerra

Mundial. Se basa en la convicción de que las guerras son algo inventado, cultural, fruto de nuestra civilización y que, por tanto, al igual que se cultiva una cultura de la violencia, se puede también cultivar y transmitir una cultura de la paz. Decía Ortega que lo mismo que se puede “hacer la guerra”, se puede “hacer la paz”, construirla. Y el Manifiesto de Sevilla insistía en que “la guerra es una invención social” y, por tanto, una enfermedad curable.

Son muchos quienes coinciden en que los valores juegan un papel decisivo en los conflictos. La identidad de los diferentes colectivos se construye alrededor de ciertos valores que se atribuyen a sí mismos, lo que les da una determinada cohesión ética. Así, en los conflictos con utilización de la violencia se aprecian planteamientos éticos que condenan al contrincante e incluso animan a aniquilarlo. Y es que las éticas funcionan siempre como acompañantes de las prácticas. De ahí la importancia de los consensos éticos mínimos, porque la paz duradera sólo es posible en una sociedad cuando sus valores mayoritarios están inspirados por una cultura de paz y no de violencia.

Y uno de los pilares fundamentales de la transmisión de valores es la educación. En este sentido, la educación es una herramienta de paz. Cualquier esfuerzo dirigido a construir una cultura de paz ha de orientarse prioritariamente a la asunción de valores y ha de considerar a la educación como una inversión en prevención para el futuro.

Hay que tener en cuenta los diferentes contextos históricos en los que se socializa cada generación. Nuestros jóvenes actuales no han experimentado la guerra civil y sus efectos, ni han participado en la lucha contra la dictadura y por la democracia, son los factores los que influyen decisivamente en sus valoraciones. Además, es muy posible que, hoy, la cultura de la violencia esté asegurando su transmisión generacional por medio del llamado terrorismo callejero. Este panorama debe preocuparnos y orientar nuestra respuesta activa. Debemos educar en los valores que sustentan una cultura de paz.

Cada generación tiene que hacer su aprendizaje de la democracia. Las actitudes y los valores que conforman un estilo de convivencia humana en libertad y sin violencia no vienen dados en el paquete genético. Necesitan aprendizaje, es decir, experimentación, ensayo, error, acierto, refuerzo. En todos los ámbitos en los que el niño, la niña, los adolescentes van realizando su socialización necesitan libertad para experimentar libertad; necesitan cordialidad para experimentar cordialidad; necesitan referentes de valores para elegir e identificarse. En la familia, en el colegio, en la cuadrilla, en el entorno de los multimedia tienen que tener a su alcance un clima de libertad y unos valores positivos para hacer ellos mismos el ensayo de una convivencia amistosa, cordial, conciliada.

La labor de los educadores consistirá en facilitar que en cada uno de esos ambientes no les falte ni el campo donde poder jugar ni los límites que lo enmarcan. Tan preciso es el campo -en la constricción no hay juego-, como los límites -sin ellos no se elaboran los duelos que la realidad impone-.

Creo que durante los últimos años se han extendido dos tipos de inhibiciones que me parecen preocupantes:

Una. Seguramente como reacción pendular a un excesivo empeño moralizante padecido en la infancia propia, se pretende ahora que las aulas sean un fanal neutro y aséptico. El profesor no debe adoctrinar, se dice. Pero una cosa es adoctrinar y otra trabajar valores. Y algunos padres también desisten.

Dos. En Euskadi hemos asistido durante las últimas décadas a una relativización monstruosa de derechos humanos tan fundamentales como el derecho a la vida y el derecho a la libertad. La falta de consenso básico en la sociedad vasca sobre la universalidad de estos derechos ha provocado también, como reflejo de ella, en el sistema educativo, en los claustros de los centros escolares, una inhibición importante en el ámbito de la formación en valores. Al haber existido entre los padres y también en el propio profesorado posturas tan enfrentadas sobre algo tan básico como el derecho a la vida, se ha optado muchas veces por mirar para otro lado, por miedo a escenificar ese enfrentamiento.

Es preciso recuperar en las comunidades educativas los consensos básicos sobre los principios inspiradores de la convivencia, sobre esos mínimos comunes imprescindibles en torno a los cuales podremos identificar la convivencia como verdaderamente humana. Es preciso recuperar también el consenso sobre el tipo de intervención, a la vez respetuoso y estimulante, para que el trabajo en valores ocupe el centro del quehacer educativo. Es preciso que las instituciones educativas sean de verdad lugares ideales para practicar la tolerancia y aprender, en la práctica diaria, maneras de vivir en paz unos con otros.

En la Conferencia Internacional de Educación, celebrada en Ginebra en 1994, se presentaron algunas propuestas para reforzar una cultura de paz mediante la educación. Propuestas concretas y plenamente aplicables a nuestro contexto como las siguientes:

- Formación y práctica en la resolución y mediación en conflictos en el sistema escolar, entre el personal y los estudiantes, así como mediante la participación de la comunidad en el resto de la sociedad.

- Incorporación en el currículo de información sobre movimientos sociales (nacionales e internacionales) por la paz y la no violencia, la democracia y el desarrollo equitativo.
- Revisión y renovación sistemática de los currículos para asegurar un enfoque de las diferencias étnicas, raciales y culturales que enfatice su igualdad y contribución singular al enriquecimiento del bien común.
- Revisión y renovación sistemática de la enseñanza de la historia, para dar por lo menos tanto énfasis al cambio social no violento como a los aspectos militares de la historia, con especial atención al papel de las mujeres en la historia...

Sólo la hegemonía ética de los valores propios de una cultura de paz en las generaciones más jóvenes puede garantizarnos un futuro en paz. Y la educación es una herramienta para transformar valores y comportamientos basados en una cultura de la violencia, que debe ayudar a levantar las defensas y construir las resistencias de la sociedad ante la violencia. No hemos sabido anticiparnos a los hechos; tal vez podamos todavía prevenir su reproducción en el futuro.

## 7. APORTACIÓN DE LOS DEFENSORES A LA CULTURA DE LA PAZ

He dejado para el final de la ponencia esta cuestión: ¿Cómo podemos nosotros, mediante nuestro trabajo en defensa de los derechos, contribuir a la construcción de una cultura de paz en nuestras comunidades?

En todo momento he recordado que la construcción de la paz es una tarea de todos. Todas las personas estamos concernidas. Pero no sólo todas las personas, también todas las instituciones. Cada institución debe hacer cultura de paz desde su propio medio de trabajo y con sus propias herramientas. En nuestro caso, me referiré fundamentalmente a cuatro: el ejercicio de nuestra magistratura de persuasión, la difusión de los principios en los que se basa la cultura de los derechos humanos, el de la supervisión de la Administración en defensa de esos derechos y la promoción del Derecho.

### A) Magistratura de persuasión

Nuestras instituciones (Defensor del Pueblo, Defensor del Pueblo Andaluz, Síndic de Greuges de Catalunya, Valedor do Pobo, Diputado del Común de Canarias, Ararteko, Justicia de Aragón, Síndico de Agravios de la Comunidad Valenciana, Procurador del Común de Castilla y León) están fundadas en el sentido de la justicia, de la equidad, de la universalidad de los derechos, de la búsqueda de acuerdos mediante procedimientos pacíficos. Somos una especie de autoridad sin poder (o con escaso poder) que debe conquistar la confianza de la ciudadanía, y de los administradores de la cosa pública, sin más armas que la palabra, las razones y la tenacidad.

Nuestras actuaciones y procedimientos ponen a prueba la capacidad de argumentar, de razonar. Son un ejercicio de escucha, de racionalidad, de persuasión, de logro de la adhesión mediante el convencimiento, de mediación, de conciliación... Es ésta nuestra grandeza y nuestra debilidad. No sólo son importantes los fines, el producto, sino también los medios, el proceso, el estilo... Nuestras herramientas son ellas mismas, herramientas de paz. Nuestro quehacer diario está construyendo cultura de paz.

### B) Difusión de principios democráticos

En nuestra función de difusión de la cultura de los derechos humanos entra el recordar, allí donde fuere preciso, principios que son prepolíticos, pero que deben inspirar la actividad política. Por ejemplo:

- El principio de realidad: partir de la realidad, concreta, la de los ciudadanos actuales, y no confundirla con ensoñaciones, quimeras o leyendas.
- Aceptar la pluralidad. Primero, como dato de la realidad. Segundo, como actitud democrática: de aceptación de los diversos en cuanto iguales en dignidad y en derechos. Tercero, como valor de enriquecimiento cultural.
- El principio de que no existen fórmulas mágicas que solucionen conflictos. Incluso realidades nobles como *diálogo*, *negociación*, *soberanía*, *autodeterminación* se convierten en fetiches si son invocadas como objeto de coacción, con actitudes de coacción y sin abandonar la violencia que coacciona. En ese contexto dejan de ser reivindicaciones democráticas y se convierten en trampas para demócratas ingenuos.

- El principio de no pretender obtener beneficio político de la violencia. Es obsceno, repugnante. No se debe intentar aprovechar la violencia de unos y el cansancio de los otros.
- La necesidad de separar totalmente la violencia y las cuestiones políticas. El cese de la violencia depende de la voluntad de quienes la practican. Las cuestiones políticas se resuelven entre los que han recibido representación en las urnas, pero al margen de la violencia y sin la presión de ésta. En lugar de las armas, las urnas.
- La importancia de mantener, y, en su caso, rehacer la confianza mutua entre los partidos, al menos la imprescindible para algo tan fundamental como es construir la paz, e impulsar acciones positivas para extender en el conjunto de la sociedad el compromiso activo a favor de los principios democráticos y de la concordia. Pero también, en el terreno estricto de la política, la importancia de lograr espacios de diálogo político donde participen todos los que han recibido en las urnas legitimidad representativa, en nombre de ésta y no de ninguna otra, fáctica. Hasta no conseguir que participen todos de esa manera, estará fracasando la política. Igualmente, hasta no lograr que en los foros políticos se hable sólo de contenidos políticos, al margen absolutamente de la violencia, no habrá triunfado la civilidad.

### C) Supervisión de la Administración

En nuestra función explícitamente atribuida por la ley de supervisar la Administración en defensa de los derechos fundamentales de la ciudadanía, cabe incidir continuamente en el ámbito concreto de competencias de las administraciones supervisadas. Así, habrá oportunidades para recordar la necesidad de:

- Revalidar cada día la legitimidad social del sistema democrático y de las instituciones, mediante la práctica honesta y eficaz al servicio del común. Los totalitarismos emergentes han encontrado su caldo de cultivo en el descrédito de los partidos políticos, junto a situaciones de crisis económica y paro.
- Dar ejemplo, desde las instituciones, de respeto a la legalidad y de protección de los derechos humanos, y tomar iniciativas para liderar procesos, a la vez, de firmeza y de conciliación.
- Conseguir la erradicación de todas las formas de tortura y de malos tratos, así como el efectivo respeto de todos los derechos, también de los detenidos y de los presos. La retroalimentación del apoyo a la violencia en Euskadi tuvo mucho que ver con errores, por exceso y por defecto, en la actuación policial. Por exceso: la represión, tanto la indiscriminada como la ilegal, fomentan odio, círculos de solidaridad afectiva con los represaliados (familiares, amigos, compañeros, pueblos), adhesión a su causa. Por defecto: la inhibición y la ineficacia generan una percepción de impunidad, que envalentona al potencial agresor y le anima a conquistar con un mínimo riesgo nuevos espacios para el chantaje y la intimidación. Acertar, por tanto, con la justa intervención policial es un pilar fundamental en la construcción de la paz.
- Acertar también con el justo ejercicio del poder de castigar. El principio de humanidad y proporcionalidad de las penas se ha plasmado en la Constitución, que recoge entre los derechos fundamentales de las personas la finalidad resocializadora de las penas privativas de libertad. En su contenido más básico e irrenunciable, la orientación hacia la reinserción social se concreta en el deber de *“evitar el desarraigo social de los penados”* (art. 12 LOGP). Esta idea se ha desarrollado tanto en las Reglas Penitenciarias Europeas como en el nuevo Reglamento Penitenciario; ambas normas recalcan que el recluso *no se halla excluido de la sociedad*, por lo que es preciso *reducir al máximo los efectos nocivos del internamiento*, así como *favorecer los vínculos sociales* del penado (Regla 65.b R (87) 3 del Consejo de Europa y art. 3.3 RP).

Desde una perspectiva garantista, el respeto de los citados mandatos legales obliga, entre otras cosas, a aplicar el tratamiento penitenciario en función de la evolución personal del recluso, favoreciendo sus relaciones personales, mediante comunicaciones y permisos de salida, y su acceso al régimen abierto e, incluso, a la libertad condicional. En la misma línea, el cumplimiento de las penas en centros próximos al lugar de residencia debe convertirse en la regla general, puesto que -salvo que concurran probadas y relevantes razones individuales que lo justifiquen- el alejamiento supone un incremento indebido del rigor del castigo, y constituye, de hecho, una sanción para los familiares del penado.

## D) Promoción del Derecho: Hacia la construcción del “derecho a la paz” como derecho humano

Los derechos humanos se configuran como un concepto de carácter histórico, y que nacen como respuestas históricas a problemas de convivencia o a diferentes necesidades humanas. En este sentido, señala Podgorecki que *“los derechos humanos son el resultado directo de los procesos sociales que tienen lugar en un determinado sistema social, o que surgen en la interacción entre diferentes sistemas sociales, y tienen como criterio común la defensa de la dignidad del ser humano”*.

Esta historicidad de los derechos se pone de manifiesto en que éstos evolucionan, se transforman a lo largo de la historia. Así, en este momento asistimos al surgimiento de nuevos derechos emergentes ante nuevas situaciones sociales. La emergencia de los llamados derechos de tercera generación basados fundamentalmente en la solidaridad, y que constituyen un ciclo aún no cerrado, no supone ni mucho menos la plena y definitiva implantación de los derechos y libertades surgidos en el constitucionalismo liberal de finales del siglo XVIII y principios del XIX, ni menos aún de los llamados derechos sociales y económicos nacidos en el constitucionalismo de entreguerras.

Entre los derechos de tercera generación debemos destacar la necesidad de que el “derecho a la paz” se configure como un auténtico derecho humano.

En 1997, la UNESCO celebró en Oslo y Las Palmas unas reuniones en donde se preparó un proyecto de declaración del derecho del ser humano a la paz que fue aprobado por la Conferencia General de este organismo en noviembre del mismo año.

En el articulado de esta declaración se reconoce la paz como un derecho humano y se afirma que todo ser humano tiene derecho a la paz, que es inherente a la dignidad de persona humana. Señala además que *“el derecho humano a la paz debe estar garantizado, respetado y puesto en práctica sin ninguna discriminación”*.

Como contrapunto de la paz como un derecho humano, contempla la paz como un deber de todos los seres humanos, de todos los Estados y de todos los pueblos. Los Estados tienen el deber de promover y estimular la justicia social, ya que las desigualdades, la exclusión y la pobreza son susceptibles de comportar la violación de la paz tanto internacional como interna.

El camino para la puesta en marcha global del derecho del ser humano a la paz es la propia cultura de paz, ya que la cultura de la paz, de acuerdo con este texto, *“comporta el reconocimiento, el respeto y la práctica cotidiana de un conjunto de valores éticos e ideales democráticos que están basados en la solidaridad y moral de la humanidad”*.

Como instituciones de garantía de los derechos humanos, os pido el compromiso activo con esta Declaración y el apoyo decidido para conseguir que el “derecho a la paz” sea reconocido como un derecho humano.

\* \* \*

Como Ararteko de esta Comunidad en la que la violencia y la intolerancia han extendido sus raíces, creo que nuestra mejor aportación a la cultura de la paz pasa por seguir trabajando, sin desmayo y día tras día, en la defensa de los derechos y en el ejercicio de las funciones que nos corresponden:

- promover los derechos humanos y denunciar su vulneración;
- estar siempre al lado y del lado de las víctimas;
- buscar la conciliación, evitar el litigio, mediar entre las partes, solucionar los problemas mediante el diálogo;
- impulsar actuaciones positivas de la Administración.

Estoy seguro de que cada uno de vosotros estará pensando en su propia Comunidad, en sus brotes específicos de violencia y también en los rasgos de sus convivencias pacíficas.

Debemos y podemos ser agentes de paz con nuestro propio quehacer. Como señala Mayor Zaragoza, *“las palabras crean cultura, pero son las conductas las que la perpetúan”*.

## ANEXO II

### COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (CCAA) EN LA APLICACIÓN DE PENAS ALTERNATIVAS Y EN EL CUMPLIMIENTO EN RÉGIMEN ABIERTO (XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo)

#### I. INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de la labor de difusión de la cultura de los derechos humanos y de fomento de la solidaridad social hacia los colectivos más vulnerables y desfavorecidos que corresponde a esta institución, el Ararteko ha prestado una especial atención a las personas que se hallan privadas de libertad.

Fruto de este interés, y como consecuencia de la supervisión sobre el desarrollo del convenio marco de colaboración en materia penitenciaria suscrito entre el Gobierno Vasco y el Ministerio de Justicia (18-04-94), el Ararteko publicó en 1996 el informe extraordinario *Situación de las cárceles en el País Vasco*. En él, las recomendaciones específicas relativas al desenvolvimiento del convenio citado iban precedidas -y, en cierto modo, encuadradas- por una serie de recomendaciones de carácter general, de las cuales las tres primeras se referían a la *articulación jurídica y social de un sistema penitenciario para la Comunidad Autónoma*. Puesto que, lamentablemente, dichas recomendaciones siguen teniendo plena vigencia en la actualidad, resulta pertinente reproducir su enunciado:

- 1ª Urgir la transferencia inmediata de las funciones que integran la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia penitenciaria.
- 2ª Crear las infraestructuras necesarias para que se puedan ejecutar las sanciones alternativas a la prisión previstas en el nuevo Código Penal.
- 3ª Fomentar la información y el debate social sobre el actual sistema de sanciones penales y sus posibles alternativas.

Hasta el momento, no se ha producido la transferencia de las funciones relativas a la ejecución de la legislación penitenciaria. Sin embargo, ello no significa que las administraciones locales y autonómica carezcan de responsabilidades frente a un colectivo con graves y específicas dificultades de inserción social, y cuya desatención provoca importantes problemas de exclusión, no sólo de las propias personas presas, sino también de sus familias, con un notable efecto multiplicador de los perjuicios derivados de la pena privativa de libertad.

Las posibilidades de actuación de las CCAA dirigidas a la reinserción social de los ciudadanos que han delinquido pueden adoptar un doble enfoque: cabe tratar de reducir los efectos perjudiciales del encierro mejorando las condiciones de vida en la propia prisión y, sobre todo, favoreciendo el cumplimiento en régimen abierto. Pero el mismo objetivo puede perseguirse mediante el desarrollo de la aplicación de las penas alternativas a la prisión, de modo que, en la medida de lo posible, se evite la privación de libertad.

La presente comunicación va a tratar de abordar ambas perspectivas, aunque se centra en dos cuestiones específicas, a saber: los regímenes especiales de cumplimiento previstos en el Reglamento Penitenciario (II) y la aplicación de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad (III). No se abordan, por tanto, otros temas relacionados con la ejecución penal y de evidente interés para las CCAA, como pueden ser, entre otros, la asistencia social postpenitenciaria, la colaboración de las ONG en la reinserción social, o la ejecución de los arrestos de fin de semana (AFS).

## II. CUMPLIMIENTO DE LA PENA DE PRISIÓN EN RÉGIMEN ABIERTO

Con el fin de obedecer el mandato constitucional contenido en el art. 25.2 CE, según el cual “*las penas privativas de libertad (...) estarán orientadas hacia la reeducación y la reinserción social*”, la Ley Orgánica General Penitenciaria (LOGP) establece tres regímenes diferentes de cumplimiento de la pena prisión, a los que asigna tres tipos de establecimientos penitenciarios: de régimen cerrado, ordinario y abierto.

Parece evidente que, para respetar la citada finalidad de reinserción, al menos en su contenido mínimo de evitar el desarraigo social de los penados (art. 12 LOGP), resulta indispensable que en cada comunidad autónoma existan los centros adecuados para la ejecución de las penas en todos y cada uno de los distintos regímenes penitenciarios. Lo contrario implica la imposibilidad de que las personas presas cumplan sus condenas en centros próximos a su lugar de residencia. Y, como el Ararteko ha denunciado reiteradamente en sus informes anuales al Parlamento Vasco, esto es lo que ocurre en la CAPV. Por ejemplo, en ninguno de los tres centros penitenciarios del País Vasco existe un módulo para el cumplimiento en régimen cerrado, de modo que la clasificación en primer grado de tratamiento supone inevitablemente el destino a prisiones muy alejadas de este territorio (habitualmente las de Puerto de Santa María, en Cádiz, o Villabona, en Asturias).

A criterio del Ararteko, el principio inspirador establecido en el art. 3.3 RP -según el cual, “*el interno es sujeto de derecho y no se halla excluido de la sociedad*”, y, “*en consecuencia, la vida en prisión debe tomar como referencia la vida en libertad, reduciendo al máximo los efectos nocivos del internamiento, favoreciendo los vínculos sociales*” - implica que cada persona condenada debe tener posibilidades reales de cumplir la pena en un centro próximo a su lugar de residencia, salvo que concurran razones individuales, y debidamente justificadas, que determinen otro destino.

De cualquier modo, si bien la necesidad de evitar el desarraigo requiere la existencia de dependencias penitenciarias específicas para el cumplimiento en cualquiera de los grados de tratamiento, lo cierto es que las infraestructuras destinadas al régimen abierto suponen el principal y más eficaz puente hacia la reinserción social de las personas penadas.

### 1. El régimen abierto

En este sentido, una de las principales novedades de la Ley Penitenciaria (LOGP) fue la incorporación del régimen abierto como *modalidad normal de cumplimiento* de la pena privativa de libertad, aplicable siempre que se den las condiciones de idoneidad del recluso, ya sea desde el inicio de la ejecución de la pena, ya sea como progresión a partir del segundo grado de tratamiento. Resulta indudable que el régimen de semilibertad disminuye la intensidad del encierro y, por tanto, las consecuencias perjudiciales de éste, favoreciendo la reinserción de la persona que ha delinquido. Es más, según la voluntad del legislador -reflejada en el dictamen de la Comisión del Senado sobre la reforma penitenciaria de 1979-, “*en los supuestos de imposición de penas privativas de libertad, éstas deben cumplirse, normalmente, en el llamado régimen abierto, y a las excepcionales supuestos a los que se reserve el régimen cerrado, debe concedérseles razonables esperanzas de pasar, en plazo no dilatado, a la situación más beneficiosa*”.

No puede ignorarse que, en los veinte años de vigencia de la normativa penitenciaria, las aspiraciones del legislador se han visto, en este aspecto, defraudadas y, frente a lo que cabía esperar, el número de personas que cumplen condena en régimen ordinario y cerrado no ha disminuido de modo notable (87% de los penados).

No obstante, el nuevo Reglamento Penitenciario (RP) de 1996, retoma el objetivo de promocionar el régimen abierto mediante la regulación de tres tipos de establecimientos. De ellos, la Sección Abierta de los centros polivalentes supone el mantenimiento de los tradicionales departamentos de régimen abierto como la parte de la prisión destinada a los reclusos clasificados en tercer grado. Su ubicación en el propio centro penitenciario supone ciertas desventajas, pero, en todo caso, la existencia de estas secciones permite la implantación de un régimen de vida basado en la confianza de que se han hecho acreedoras las personas allí destinadas (art. 81.1 RP). Es preciso resaltar que en las prisiones vascas sólo existe una sección abierta (Nanclares) y se dedica a hombres, de forma que las mujeres -ya discriminadas por la inexistencia de un departamento para ellas en Basauri- encuentran en los centros de Martutene y Nanclares más dificultades para disfrutar de semilibertad.

Además de las secciones abiertas, el art. 80 RP prevé la existencia de otros dos tipos de establecimiento de régimen abierto, en los que -según el art. 163 y ss. RP- se llevan a cabo las denominadas “formas especiales de ejecución”:

**A. Centros de inserción social.** Son establecimientos penitenciarios destinados al cumplimiento de penas privativas de libertad en régimen abierto y de las penas de AFS, aunque también se realizará en ellos

el seguimiento de cuantas penas no privativas de libertad se establezcan en la legislación penal. La finalidad específica de estos centros consiste en “potenciar las capacidades de inserción social positiva que presenten las personas en ellos internadas, mediante el desarrollo de actividades y programas de tratamiento destinados a favorecer su incorporación al medio social” (art. 163.2 RP).

Entre los principios rectores de su actividad, interesa aquí destacar el de “coordinación con cuantos organismos e instituciones públicas y privadas actúen en la atención y reinserción de los internos, prestando especial atención a la utilización de los recursos sociales externos, particularmente en materia de sanidad, educación, acción formativa y trabajo”.

Es cierto que estos principios y las normas específicas de funcionamiento de este tipo de centros se encuentran pendientes de desarrollo normativo y, asimismo, que -al menos en el territorio de la CAPV- no se han creado tales establecimientos. Sin embargo, a nuestro entender, ello no constituye un obstáculo para la vigencia de su principal finalidad, que no es sino una concreción de la orientación de las penas hacia la reinserción social.

**B. Unidades dependientes.** Se trata de la figura más novedosa introducida por el RP, y consiste en instalaciones residenciales situadas fuera de los recintos penitenciarios, preferentemente en viviendas ordinarias del entorno comunitario y que, si bien dependen funcionalmente de la Administración penitenciaria, “los servicios y prestaciones de carácter formativo, laboral y tratamental que en ellas reciben los internos son gestionados de forma directa y preferente por asociaciones u organismos no penitenciarios” (art. 165.2 RP).

Según establece el art. 166.1 RP, la creación de nuevas unidades dependientes puede venir propiciada por la suscripción de acuerdos o convenios de colaboración entre la Administración penitenciaria y otras instituciones dedicadas a la resocialización de los internos. Como se expondrá más adelante, entendemos que esta disposición permite -y, en cierta manera, exige- la implicación de las administraciones públicas a las que corresponde la atención social a los colectivos más desfavorecidos.

**Otras formas especiales de ejecución.** Aunque no se dirigen específicamente a los internos clasificados en tercer grado de tratamiento, ni al cumplimiento en régimen abierto, el RP incorpora otras formas novedosas de ejecución de la pena de prisión, como son: los establecimientos mixtos -donde pueden convivir hombres y mujeres-; los departamentos para jóvenes -en los que se fomentará el contacto con el entorno social, “utilizando al máximo los recursos existentes y procurando la participación de las instituciones comunitarias en la vida del departamento” (art. 173.3 RP)-; las unidades de madres, destinadas a reclusas que convivan con sus hijos menores de tres años. Por último, además de las unidades psiquiátricas penitenciarias, el RP regula el cumplimiento en unidades extrapenitenciarias.

Son instituciones públicas o privadas donde pueden ser destinadas las personas presas clasificadas en tercer grado que necesiten un tratamiento específico para deshabitación de drogodependencias. Para su puesta en marcha, la Administración penitenciaria debe celebrar los convenios necesarios con otras administraciones públicas o con entidades colaboradoras en la ejecución de medidas de seguridad.

En síntesis, parece claro que el abanico de posibilidades que la normativa penitenciaria ofrece para el cumplimiento de las penas en régimen abierto -e, incluso, en régimen ordinario para determinados colectivos como el de jóvenes- abre importantes posibilidades de colaboración de las diferentes administraciones públicas en la reinserción social de los penados.

## 2. La intervención de las CCAA en la ejecución de las penas de prisión

Resulta evidente que el mandato constitucional de la orientación de las penas privativas de libertad hacia la resocialización se dirige, en primer término, a la Administración de justicia y a la penitenciaria. Ahora bien, dicho mandato, incluido -no se olvide- entre los derechos fundamentales de la persona, vincula a todos los poderes públicos. La persona que ha sido declarada responsable de un delito debe cumplir la pena, pero no puede verse excluida de la sociedad. Por el contrario, puesto que la prisión se ha mostrado como un factor de marginalidad que estigmatiza a quien la sufre, ha de considerarse a la población reclusa como un colectivo especialmente necesitado de atención social. Dicho de otro modo, la sociedad, en cuyo nombre se priva de libertad a los penados, ha de asumir la recuperación de estas personas y favorecer su participación en la vida comunitaria.

Se trata, en definitiva, de promover las condiciones para que la igualdad entre los individuos sea real y efectiva, tal como establecen los arts. 9.2 CE y 9.1.d) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, lo que, en este caso, exige de las administraciones públicas una actividad de apoyo que permita al ex recluso superar los obstáculos que dificulten su inserción social. En este sentido, las reglas penitenciarias europeas se inclinan decididamente por la potenciación del régimen abierto en las prisiones.



Con este mismo enfoque, el estudio realizado por un grupo de juristas para el Departamento de Justicia -publicado por el Gobierno Vasco en 1992 bajo el título *Régimen abierto en las prisiones*- proponía un modelo de organización de un Servicio Sociopunitario de Régimen Abierto, con unas características similares a las que otorga el actual RP a los centros de inserción social.

Tal propuesta no se ha materializado hasta el momento, aunque el propio Consejero de Justicia la planteaba como una de las líneas de actuación que permitirían recibir en las mejores condiciones las transferencias en materia penitenciaria. No obstante, en 1994, se suscribe el ya citado convenio marco entre el Gobierno Vasco y el Ministerio de Justicia, que tiene por objeto la colaboración entre ambas administraciones “*para conseguir los fines que la CE y las leyes vigentes establecen para la privación de libertad, es decir, la reeducación y reinserción social de las personas internadas en los Establecimientos penitenciarios*”.

La deseada colaboración interinstitucional se extiende a siete áreas de actuación, entre las que se encuentra la referida al régimen abierto. A pesar de la generalidad con la que se describen en el convenio marco las líneas de intervención en este ámbito, en su análisis sobre la situación de las prisiones, el Ararteko llegó a la conclusión de que no habían alcanzado ningún desarrollo, por lo que formuló una serie de recomendaciones específicas al respecto, cuyo enunciado conviene reproducir:

- 53<sup>a</sup> Mejorar sustancialmente las condiciones de las secciones abiertas de los centros, y especialmente la sección del CP de Nanclares.
- 54<sup>a</sup> Disponer urgentemente de nuevos recursos que permitan la puesta en marcha de otros programas de tratamiento en respuesta a situaciones personales muy diversas.
- 55<sup>a</sup> Favorecer las condiciones para que las personas en tercer grado puedan acceder al trabajo, y ampliar la consideración de “trabajo” a otros supuestos.
- 56<sup>a</sup> Fomentar la colaboración de asociaciones, colectivos y organizaciones, y establecer plataformas que permitan su participación activa y sistemática.
- 57<sup>a</sup> Revisar las condiciones actuales de la Unidad de Ametzagaña, para lograr su mayor aprovechamiento.

Es cierto que, desde la formulación de estas recomendaciones -a principios de 1996-, han cambiado algunas circunstancias fácticas y normativas. Sin embargo, entendemos que su contenido sigue vigente en lo principal, por lo que las administraciones vascas deben realizar los esfuerzos que estén a su alcance para cumplir dichas recomendaciones. Tampoco pueden ignorarse las nuevas posibilidades que el nuevo RP ofrece a las instituciones públicas y privadas en la puesta en funcionamiento y gestión de unidades para el cumplimiento de la pena de prisión en régimen abierto.

### III. ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN: TRABAJOS EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD

Cuando en el informe del Ararteko sobre las cárceles vascas manifestamos la necesidad de abrir un debate social sobre el actual sistema de sanciones penales, pusimos de relieve ante la opinión pública los graves inconvenientes de la pena de prisión, así como la existencia de sanciones alternativas que implican un grado similar de eficacia preventiva con un coste humano y social muy inferior. El Parlamento europeo, en su Resolución de 17-12-98 (A4-0369/98) sobre condiciones carcelarias y penas de sustitución, coincidía con dicho planteamiento, ya que insistía en la importancia de que se conozcan los objetivos de reinserción social perseguidos por el sistema penal, para obtener una respuesta de solidaridad ciudadana entre la población (apartado 31).

En la resolución citada (apartado 30), se preconiza la aplicación de penas de sustitución a la sanción privativa de libertad, en particular, de “*aquellas que ya han demostrado su eficacia en determinados países de la Unión, como los trabajos de interés general*”. Con el mismo afán de promover la “reducción de lo penitenciario”, el Ararteko va a centrarse en esta comunicación en la difusión de esa medida punitiva, que en nuestro ordenamiento jurídico se denomina pena de trabajos en beneficio de la comunidad (TBC).

#### 1. La pena de trabajos en beneficio de la comunidad

Una de las novedades más esperadas y exigidas- del nuevo Código penal (CP) de 1995 consistía en la incorporación de penas alternativas a la tradicional pena de prisión. Aunque la respuesta del legislador no colmó las expectativas existentes, el sistema penal se ha dotado de algunas sanciones que, resultando menos aflictivas que la privación de libertad, constituyen una respuesta más adecuada que ésta a los delitos de escasa

gravedad. Dichos delitos -los de más frecuente comisión- se sancionaban en la legislación penal anterior con penas cortas de prisión, que habían sido muy criticadas por la doctrina, porque, además de producir todos los efectos negativos de la reclusión -desarraigo, estigmatización, “contagio criminal”, etc.- carecen de virtualidad para influir positivamente en la conducta futura del penado.

Por tales motivos, el CP de 1995 ha eliminado las penas de prisión inferiores a seis meses. Es cierto que, en bastantes ocasiones, el legislador ha optado por el drástico y criticable procedimiento de alargar la duración de la pena -por ejemplo, el delito de hurto se sancionaba con pena de privación de libertad de 1 a 6 meses y, ahora, con la de prisión de 6 a 18 meses- pero, en otros casos, aquellas sanciones se han sustituido por otras diferentes, básicamente, por arrestos de fin de semana (AFS).

Esta pena sigue siendo privativa de libertad; sin embargo, su forma discontinua de cumplimiento -dos días de reclusión por semana- pretende evitar los efectos más perjudiciales del encierro, tratando de no interferir en las relaciones sociales y laborales de la persona que ha sufrido la condena. Según el art. 37.2 CP, en ciertos supuestos, los AFS pueden cumplirse en los depósitos municipales de detenidos, por lo que también la ejecución de esta pena genera nuevas responsabilidades para las administraciones locales.

En anteriores informes anuales, el Ararteko ha puesto de relieve las carencias y deficiencias que presentan los mencionados centros de detención para el cumplimiento de sus propios fines; insuficiencias que se multiplican hasta imposibilitar la ejecución de los AFS. El Defensor del Pueblo, en su informe *Situación penitenciaria y Depósitos Municipales de Detenidos (1988-1996)*, alcanzaba una conclusión semejante respecto a los calabozos que habían sido visitados en el País Vasco.

En tales circunstancias, los AFS impuestos por los juzgados de la CAPV tienen que cumplirse en los centros penitenciarios existentes, donde no pueden ofrecerse las condiciones diseñadas por la ley, ya que, a la saturación de dichos centros, se suma la falta de medios y dependencias adecuadas.

Sin restar un ápice de importancia al problema relativo a la ejecución de los AFS, vamos a centrarnos en este momento en las dificultades que suscita la puesta en práctica de la sanción más novedosa -y, probablemente, con más potencialidades resocializadoras- de las incorporadas al nuevo CP. Se trata de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad (TBC).

Esta medida punitiva -que se lleva experimentando con notable éxito desde hace más de veinte años en varios países europeos- constituye una pena privativa de derechos que, según el art. 49 CP, no podrá imponerse sin consentimiento del penado, y que obliga a éste a prestar su cooperación no retribuida en determinadas actividades de utilidad pública. El RD 690/96, que regula la ejecución de la pena de TBC, aclara que dichas actividades habrán de tener “*interés social y valor educativo, tendente a servir de reparación para la comunidad perjudicada por el ilícito penal y no supeditada al logro de intereses económicos*”.

Según la normativa legal, las principales características de la pena mencionada pueden sintetizarse del siguiente modo:

a) Cada jornada de trabajo tendrá una duración máxima de ocho horas diarias y mínima de cuatro, aunque puede autorizarse el fraccionamiento de dicha jornada, en virtud del principio de flexibilidad que rige la ejecución, la cual persigue la compatibilidad de esta medida con las actividades cotidianas del penado.

b) La Administración penitenciaria facilitará los TBC y, a tal efecto, podrá establecer los convenios oportunos con otras administraciones, así como con entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de utilidad social.

c) En todo caso, la pena de TBC, tanto en su contenido como en el modo de ejecución, respetará la dignidad del penado. Aunque la prestación de servicios no será retribuida, se compensarán los gastos de transporte y, en su caso, de manutención, y, asimismo, aquél gozará de la protección establecida por la legislación penitenciaria en materia de Seguridad Social.

A pesar de las ventajas que se predicán de la pena de TBC -sobre todo en su comparación con la pena privativa de libertad- la nueva ley penal no ha hecho una apuesta decidida por su implantación. En efecto, ningún delito lleva aparejada como consecuencia punitiva la sanción mencionada, de modo que únicamente se puede imponer ésta como sustitutiva de otra pena señalada por la ley. Según establece el art. 88.2 CP, los tribunales podrán sustituir por TBC las penas de AFS, siendo la regla de conversión la de dos jornadas de trabajo por cada fin de semana de arresto. También es posible cumplir mediante TBC la responsabilidad personal subsidiaria correspondiente al impago de la pena de multa. Es decir, en lugar de sufrir un día de privación de libertad por cada dos cuotas de multa no satisfechas, cabe realizar una jornada de los trabajos mencionados (art. 53 CP).

En un informe -aprobado por el Pleno de 12-07-99- el Consejo General del Poder Judicial destacaba que “*los delitos castigados con pena de multa o de AFS no son ni muchos, ni los más usuales (piénsese que los delitos contra la propiedad como el hurto o el robo con fuerza en las cosas están castigados con pena de prisión)*”, y llegaba a la conclusión de que las posibilidades de aplicación de la pena de TBC son muy

limitadas. El Consejo se une, además, a la denuncia ya formulada por el Defensor del Pueblo respecto a la falta de infraestructuras y de medios materiales necesarios para la puesta en práctica de la pena analizada en la mayoría de las CCAA.

A las dificultades de aplicación, ese órgano del Poder Judicial añade una crítica al excesivo rigor punitivo del nuevo CP, el cual, no sólo castiga con penas privativas de libertad delitos de escasa gravedad, sino que también ha establecido una duración muy elevada para las sanciones alternativas. Así, frente al límite de 240 horas que suele ser el máximo en derecho comparado para los TBC, el legislador admite hasta 384 horas, con la diferencia de que, en otros países, ese límite máximo sólo se utiliza para delitos de gravedad media e incluso alta, mientras que aquí, tal pena corresponde con frecuencia a delitos poco graves.

Hay que concluir, en definitiva, que la ley no permite hacer un uso amplio de la nueva modalidad punitiva, pero, aun así, parece evidente que la experiencia que se obtenga de esta tímida implantación de penas alternativas a la prisión marcará su desarrollo en el futuro. En este sentido, resultará determinante la respuesta social y, en particular, el compromiso de las administraciones o entidades que puedan ofrecer tareas, servicios y puestos concretos para cumplir la pena mencionada.

## 2. Situación actual de la aplicación de la pena de TBC

Las Reglas europeas sobre sanciones y medidas aplicadas en la comunidad, aprobadas por el Consejo de Europa en su Recomendación nº R (92) 16, califican de indispensable la implicación y participación de las instituciones y organizaciones sociales en la puesta en funcionamiento de las penas alternativas y, específicamente, en la de TBC. Sin embargo, la situación en nuestro entorno no parece aproximarse a ese horizonte.

De las informaciones obtenidas, tanto de la Administración -Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco-, como de fuentes judiciales, el Ararteko llega a la conclusión de que en la CAPV no se están sustituyendo las penas cortas de privación de libertad por la pena de trabajos en beneficio de la comunidad. Salvo un caso aislado que se desarrolló mediante la intervención del Ayuntamiento de Basauri, la ciudadanía vasca se ve privada de la posibilidad de prestar un servicio a la comunidad para eludir así la entrada en prisión. Este hecho contrasta con el nivel de prestaciones que, como norma general, han alcanzado los servicios sociales en el País Vasco.

Frente a la carencia denunciada, hay que poner de manifiesto que ese Departamento de Justicia lleva varios años gestionando la ejecución de la medida de servicios en beneficio de la comunidad, impuesta por los juzgados de menores a los adolescentes infractores. Dicha medida es idéntica en lo esencial a la pena que el CP establece para las personas mayores de 16 años que cometen delitos.

En el informe del Ararteko *Intervención con menores infractores* se ofrecieron datos sobre la aplicación de la medida de servicios de utilidad social referentes a 1996 y 1997. Entre otras circunstancias, se destacó que, a pesar del escaso grado de diversidad alcanzado en el contenido de la medida, la frecuencia de su aplicación era considerable (casi el 16% del total de medidas), pues se contabilizaron más de 20 entidades públicas y privadas que habían participado en el programa. Y, al parecer, la tendencia es ascendente: del 1 de enero al 15 de octubre de 1999, se han impuesto en la CAPV 55 medidas judiciales de servicios a la comunidad, 18 de ellas a chicas y, el resto, a chicos. El número de entidades que han ofrecido sus recursos han sido 33 (12 de ellas públicas y 21 privadas) y entre ellas se encuentran centros educativos, ludotecas, servicios sociales, organizaciones no lucrativas de ámbito social, bibliotecas, centros de tiempo libre, etc.

Las diferencias observadas respecto a la implicación administrativa en la ejecución de los TBC, en lo que a infractores menores y adultos se refiere, puede encontrar una explicación en el hecho de que todavía no se haya producido la transferencia de las funciones que integran la competencia de la CAPV en materia penitenciaria. El Ararteko ha expresado en diversos foros y ocasiones la conveniencia de que el Gobierno Vasco asuma dichas funciones, por lo que no parece necesario reiterar aquí los motivos concurrentes (puede consultarse el *Informe sobre la situación de las cárceles en el País Vasco*). Pero sin perjuicio de ello, no resulta deseable que cualquier colaboración de las administraciones vascas sobre la ejecución de penas se condicione a la previa realización de las transferencias. Al actuar de este modo se está privando a las personas residentes en la CAPV de la posibilidad de sustituir ciertas penas privativas de libertad por otra sanción menos aflictiva.

Aunque en el resto del Estado español la situación tampoco invita al optimismo, el camino recorrido ha sido más largo. Cabe reseñar, por ejemplo, el convenio de colaboración suscrito entre el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias -dependiente del Ministerio del Interior- y la Federación Española de Municipios y Provincias. Por esta vía se ha conseguido la adhesión de 228 ayuntamientos.

tos, que han ofertado 1.768 plazas para el cumplimiento de penas de TBC. Otras 57 plazas se han convenido directamente con los gobiernos de dos comunidades autónomas, y 3 más con una asociación privada.

En Cataluña, que, como se sabe, es la única comunidad autónoma que gestiona la ejecución en materia penal y penitenciaria, existe un programa específico de medidas alternativas a las penas privativas de libertad. Por lo que se refiere a la aplicación de los TBC, se han atendido 77 demandas de ejecución en 1997, y 184 en 1998. Las plazas en las que esa medida penal se cumple dependen tanto de administraciones locales -se han suscrito convenios con la Associació Catalana de Municipis i Comarques y con la Federació de Municipis de Catalunya- como de entidades privadas sin ánimo de lucro. Con algunas de éstas se mantienen acuerdos de colaboración estables para desarrollar los diferentes programas de medidas alternativas, pero también se realizan convenios con entidades que se consideran idóneas para un caso específico, en función de las características de la persona y/o de la naturaleza de la infracción cometida.

La Dirección General de Medidas Penales Alternativas y de Justicia Juvenil de la Generalitat de Catalunya ha recalado la importancia de la colaboración de dichas entidades sociales, y ha matizado que su participación en el cumplimiento no significa controlar la pena, sino que se limita a facilitar el espacio, la tarea y la incorporación de la persona penada a las actividades asignadas. En este sentido, resulta imprescindible que dichas entidades reciban el apoyo general de la institución responsable de la ejecución, así como un apoyo más específico, que consiste en el seguimiento de los profesionales de intervención en medio abierto.

### 3. Conveniencia de que se articulen los medios que posibiliten la aplicación de la pena de TBC

La Recomendación nº R (92) 16 del Consejo de Europa, sobre condiciones carcelarias y penas de sustitución, dedica un capítulo a regular la necesaria implicación y la participación comunitaria en el cumplimiento de dichas penas y, con este fin, establece que *“deben difundirse informaciones apropiadas sobre la naturaleza y el contenido de las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad (...) a fin de que el público (...) y los organismos y servicios públicos y privados concernidos por la ejecución de aquéllas puedan comprender su fundamento y considerarlas como respuestas adecuadas y creíbles a los comportamientos delictivos”* (Regla 44). El Ararteko entiende que, hasta el momento, esta labor de información a la opinión pública no se ha desarrollado suficientemente en nuestro país: la sociedad no percibe las ventajas de recurrir a penas no privativas de libertad y, por ese motivo, no exige su implantación a las administraciones competentes.

Y, sin embargo, retomando la expresión de las Reglas europeas, *“nunca se insistirá demasiado en el hecho de que las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad (...) presentan una utilidad real, tanto para el delincuente como para la comunidad”* (Preámbulo).

En efecto, desde la perspectiva de prevención individual -esto es, de la incidencia que tiene en la persona que ha sido condenada penalmente-, la pena de TBC ha demostrado una capacidad resocializadora muy superior a la pena de prisión, puesto que favorece la asunción, por parte del infractor, de sus responsabilidades sociales. Al permanecer integrado en la sociedad, el sujeto que ha delinquido tiene más posibilidades de comprender las consecuencias de sus propios actos y de valorar las repercusiones de éstos y de los daños que ha causado.

Por otro lado, la aportación del esfuerzo personal del penado a una tarea de utilidad social, no sólo produce una reparación simbólica del perjuicio que ha irrogado a la comunidad, sino que ello repercute favorablemente en la propia autoestima de la persona que ha delinquido y facilita su integración en la vida social.

Asimismo, frente a la convicción -no confirmada por la experiencia- de que las penas más rigurosas resultan más eficaces para prevenir futuros delitos, se demuestra que las medidas no privativas de libertad *“pueden ofrecer, a la larga, una mayor protección a la sociedad”* (Reglas europeas, preámbulo). En este sentido, la sanción de TBC refuerza el principio de corresponsabilidad que, además de la responsabilidad individual del infractor frente a la colectividad y sus normas, reconoce la existencia de una responsabilidad de la sociedad, que está obligada a ofrecer a aquél posibilidades auténticas de inserción social. Mediante la colaboración de las instituciones públicas y de las entidades que realizan actividades de utilidad social en el cumplimiento de la pena de TBC, se logra que la propia comunidad tenga una implicación activa en la resolución de los conflictos que surgen en su seno. Al mismo tiempo, se articula la participación de instituciones locales en el objetivo de resocialización de las personas penadas, objetivo establecido en el art. 25.2 de la Constitución, y también recogido entre las competencias municipales por el art. 25.k) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Otra de las ventajas de la sanción analizada es que ayuda a debilitar la negativa influencia de los estereotipos sobre la delincuencia y sus autores, y, por tanto, a racionalizar los sentimientos sociales relativos a la necesidad de castigo.

Por supuesto, la pena de TBC -como el resto de las respuestas punitivas- no constituye una panacea universal. Aunque es evidente que no produce los graves efectos desocializadores de la pena privativa de libertad y que su ejecución resulta menos costosa que la de ésta, también ha sido objeto de críticas. Además de los problemas organizativos que conlleva el cumplimiento de los TBC, se ha alertado sobre el riesgo de que los penados ocupen puestos de trabajo, en una situación ya problemática de desempleo generalizado. Si bien en los países donde se ha implantado esta medida penal no ha suscitado el rechazo de los sindicatos ni de las organizaciones de trabajadores, es preciso vigilar para que, en ningún caso, las plazas de TBC supongan la ocupación de un puesto de trabajo; han de consistir en tareas de cooperación de las que habitualmente se prestan en régimen de voluntariado.

Otra objeción, más teórica, pero, desde el punto de vista de esta institución garantista, igualmente preocupante, se refiere al riesgo de extensión del control penal. Resultaría lamentable que la pena de TBC, en lugar de actuar como una alternativa real a la prisión -esto es, provocando una reducción de la población penitenciaria-, supusiese una "alternativa a la libertad", o sea, un incremento de la intervención penal frente a conductas que antes no conllevaban una restricción de la libertad.

Parece evidente, en todo caso, que las potencialidades inherentes a la pena de TBC sólo pueden desarrollarse en determinadas condiciones, mediante la creación de las infraestructuras y los medios -personales y materiales- adecuados. Lo contrario, se traducirá en un fracaso anunciado de esta medida penal y, consecuentemente, en un refuerzo de la idea de la imprescindibilidad de la prisión, incluso para sancionar los delitos leves.

Aunque sobre la Administración penitenciaria pesa la responsabilidad primaria de articular las condiciones que permitan la aplicación de la pena de TBC, el resto de los poderes públicos deben colaborar en la difusión y promoción de dicha medida alternativa a la prisión. Por ese motivo, el Ararteko recomienda a las administraciones públicas del País Vasco que contribuyan a la sensibilización de la sociedad y, en la medida de sus posibilidades, oferten plazas para el cumplimiento de la pena citada. Resulta conveniente, asimismo, que dichas administraciones impulsen y apoyen a las entidades y organizaciones privadas que ejercen su labor en el terreno social, con el objetivo de que éstas se impliquen y colaboren en la ejecución de los TBC.

## ANEXO III

### **ALGUNOS PROBLEMAS EN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES (XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo)**

El instituto de la responsabilidad patrimonial es una de las garantías que ofrece el ordenamiento jurídico a los ciudadanos para resarcir cualquier eventual lesión patrimonial ocasionada por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

El objeto de la presente comunicación es analizar algunas patologías o disfuncionalidades en el ejercicio de la acción de responsabilidad frente a la Administración, detectadas por la institución del Ararteko, que ponen de relieve los problemas a los que se enfrentan los ciudadanos.

En primer lugar, debemos destacar el problema que plantea la reparación de los daños ocasionados a los particulares como consecuencia del funcionamiento de un servicio público, cuando éste se presta indirectamente, mediante una empresa o un concesionario de la Administración.

Por otro lado, consideraremos otra cuestión, bastante generalizada en la práctica administrativa, como es la tramitación y resolución de las reclamaciones de responsabilidad mediante la remisión de la reclamación a la compañía de seguros con la que el Ayuntamiento ha contratado una póliza de responsabilidad civil, para que ésta, según su criterio, responda al perjudicado sobre si se hace cargo o no del pago del daño ocasionado.

#### **1. RESPONSABILIDAD POR DAÑOS OCASIONADOS POR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS CONTRATADOS A EMPRESAS PRIVADAS O PRESTADOS POR CONCESIONARIAS DE LA ADMINISTRACIÓN**

##### **1.1. Planteamiento del problema**

El principio de responsabilidad objetiva de la Administración se caracteriza, a diferencia del régimen de responsabilidad aquiliana o civil, por la ausencia de exigencia de culpa o negligencia del causante del perjuicio.

Ese mayor grado de responsabilidad tiene su justificación en el interés general que persigue la prestación de los servicios públicos, que no ha de suponer un sacrificio especial para los ciudadanos.

Ahora bien la prestación de los servicios públicos no siempre se realiza directamente por los órganos administrativos. La gestión de los servicios públicos se presta de igual modo de forma indirecta mediante los concesionarios de la Administración o mediante empresas contratadas para su ejecución concreta. Esa distinta forma de gestión permitida a la Administración no debe suponer diferencia en relación con el grado de responsabilidad que debe asumir la Administración.

No obstante, cuando interviene una empresa en la prestación del servicio público, es una práctica generalizada que la Administración no responda directamente a la reclamación ni tramite el correspondiente expediente administrativo. En estos supuestos, es habitual que la Administración dirija la reclamación efectuada por el ciudadano a la empresa contratada, o le indique al reclamante que acuda él personalmente, para que ésta estudie y responda del perjuicio ocasionado.

La empresa, en el caso de que la reclamación cumpla con los requisitos exigidos, va a admitir únicamente su responsabilidad por culpa prevista en el 1902 del Código Civil exigiendo al reclamante la prueba de una actuación negligente. La otra opción, la más habitual, es la de negar la existencia de su responsabilidad en los hechos alegados, en defensa de su interés particular, ofreciendo al damnificado la vía jurisdiccional ordinaria en caso de falta de acuerdo.

Así las cosas, la cuestión que vamos a desarrollar a continuación es, en primer lugar, cuál es el régimen jurídico de la responsabilidad de los contratistas públicos y, en segundo lugar, consideraremos cuál es el procedimiento oportuno a seguir para poder ejercitarla.

## **1.2. El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial por daños ocasionados por los concesionarios y contratistas públicos**

La responsabilidad por actos ocasionados por contratistas o concesionarios de la Administración es un supuesto que debe plantearse dentro del marco jurídico del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración que recoge la propia Constitución.

El constituyente recoge genéricamente el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por los daños derivados del funcionamiento de los servicios públicos, al margen de su forma de prestación, en el artículo 106.2 de la Constitución Española. Así mismo, la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, mantiene la responsabilidad derivada del funcionamiento de los servicios, sin diferenciar quién lo presta.

Por lo tanto, la primera conclusión es que ese derecho no puede verse recortado o difuminado por causa de la forma de prestación de los diferentes servicios públicos. Una interpretación distinta a esta implicaría un tratamiento diferenciado no justificado y, por tanto, podría vulnerar el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución, ya que las administraciones deben garantizar la misma efectividad de los derechos a los ciudadanos tanto si prestan los servicios públicos de una manera directa como si lo hacen de forma indirecta.

Otra cuestión distinta es analizar cómo incardina la Ley las relaciones jurídicas entre la Administración, titular del servicio público, y la empresa encargada de su materialización. Es evidente que este marco jurídico no puede suponer un nivel o grado de reconocimiento inferior de los derechos de los ciudadanos.

El artículo 121.2 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1956, y posteriormente el artículo 98 de la Ley 13/1995, de 13 de noviembre, de Contratos de las Administraciones Públicas, establecen el principio de la responsabilidad del concesionario por los daños y perjuicios ocasionados durante el funcionamiento del servicio público encomendado o la obra pública a gestionar.

Este principio tiene dos excepciones señaladas *ex lege*, en las que la responsabilidad será exigible a la Administración: cuando el daño tenga su origen en una orden o mandato de la Administración titular del servicio, y cuando el daño se deba a un vicio en el proyecto elaborado por ella misma.

Junto a estos supuestos existen otras situaciones en las que la responsabilidad también sería de la Administración, por tratarse de daños imputables objetivamente. En este grupo se deberían incluir los derivados de un funcionamiento normal o daños inherentes del servicio público contratado que no son exigibles a la empresa particular, o aquellos daños derivados de la omisión administrativa del deber de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones y deberes contractuales.

## **1.3. La acción para exigir la responsabilidad por daños derivados del servicio público**

En muchos supuestos el derecho a ser resarcido no llega a materializarse, ante la falta de claridad en el procedimiento a seguir, por la situación en la que se encuentra el reclamante para poder ejercitar la responsabilidad.

La Ley 30/1992, en su artículo 142, establece el procedimiento administrativo genérico, que consiste en la reclamación al órgano administrativo, el cual, tras la pertinente tramitación, resolverá sobre su procedencia o no. La resolución administrativa abrirá evidentemente la impugnación en el orden contencioso-administrativo. El RD 428/1993, de 26 de marzo, por el que se establece el procedimiento de la responsabilidad patrimonial de las administraciones regula las distintas fases del procedimiento.

El sistema de reclamación, si bien no plantea problema alguno cuando la imputación del daño es contra la Administración, ha originado cierta confusión doctrinal, e incluso jurisprudencial, a la hora de interpretar cuál es el mecanismo adecuado.

De ese modo, el RD 428/1993, de 26 de marzo, en su artículo 1.3, considera que el procedimiento que se ha de seguir por daños ocasionados a terceros en ejecución de contratos se planteará únicamente frente a las administraciones públicas cuando el daño sea consecuencia de una orden directa o derivado de un vicio del proyecto elaborado. En los otros supuestos, recoge que se aplicarán las especificaciones que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece, dando en cualquier caso audiencia al contratista.

Este confuso artículo plantea innumerables dudas sobre su correcta interpretación. Así, no se entiende cómo es posible conocer con carácter previo a la reclamación si el daño se debe a un acto de la Administración o de la empresa particular, o incluso en el caso que el daño fuese imputable a la empresa, no clarifica qué procedimiento específico debemos seguir.

Esas cuestiones en la práctica han favorecido el intento de algunas administraciones de ver exonerada su responsabilidad alegando que la intervención de una empresa en la prestación del servicio supone la imposibilidad de tramitar un expediente para determinar la existencia o no de la responsabilidad.

En cualquier caso, una interpretación de esta disposición, compatible con el régimen de la responsabilidad patrimonial, debe realizarse de manera conforme al resto de normas que afectan a esta materia y teniendo en cuenta el rango reglamentario de esta disposición.

En ese sentido, para poder entablar la acción administrativa en casos de daños producidos por contratistas públicos debemos acudir a la legislación sectorial, con el fin de esclarecer el procedimiento de reclamación establecido.

El Título III de la Ley 13/1995 regula las actuaciones relativas a la contratación entre el contratista y la Administración. Así, en la ejecución de los contratos administrativos, el artículo 98 recoge la obligación del contratista de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados a terceros. Como antes hemos afirmado, ese principio general se excepciona en dos supuestos: cuando los daños resultan de una orden directa de la Administración o de un vicio en el proyecto presentado por ésta. En ambos casos el resarcimiento corresponde al órgano contratante.

Para aclarar en cuál de los dos supuestos nos encontramos, la legislación contractual ha previsto un requerimiento previo, que aparece en el apartado tercero del artículo 98. Éste recoge que *“los terceros **podrán** requerir previamente (...) al órgano de contratación para que éste (...) se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños”*.

Tal requerimiento es una facultad, una opción del ciudadano, para obligar a la Administración a que se pronuncie, disponiendo, según ha calificado la doctrina, del carácter de un acto de trámite previo a la reclamación del ciudadano, una vez fijado quién es el sujeto responsable.

Por ello, tras el pronunciamiento del órgano contratante, el artículo 98.4 indica que los terceros que hayan sufrido los daños entablarán la reclamación administrativa, y remite al procedimiento específico para cada caso. Así dice que *“la reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto”*.

En ese caso, si el sujeto a quien puede imputarse el daño es la Administración, tanto si se debe a una orden directa o a un vicio del proyecto, porque se ha producido una omisión del deber de vigilancia del contratista o por un daño derivado de la imputación objetiva del servicio público, el procedimiento que se debe seguir se fija en el reglamento de responsabilidad patrimonial, el RD 429/1993, de 26 de marzo.

En cambio, en el resto de reclamaciones, al imputarse la lesión al contratista, la Administración debe seguir el procedimiento -en el caso de daños derivados de servicios concedidos que recoge el artículo 123 de la LEP, el cual señala:

*“Cuando se trate de servicios concedidos, la reclamación se dirigirá a la Administración, que otorgó la concesión (...) la cual resolverá tanto sobre quién debe pagarla, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 121. Esa resolución dejará abierta la vía contencioso-administrativa, que podrá utilizar el particular o el concesionario, en su caso”*.

En el otro supuesto, cuando se trate de contratistas de obras públicas, el artículo 134 del Decreto 3.410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado, recoge un procedimiento muy similar:

*“Las reclamaciones de los terceros se presentarán, en todo caso, en el término de un año, ante el órgano de contratación, que decidirá en el acuerdo que dicte, oído el contratista, sobre la procedencia de aquéllas, su cuantía y la parte responsable. Contra su acuerdo podrá interponerse recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.”*

Todo ello nos debe llevar a la conclusión de que, presentada la reclamación ante la Administración, ésta tiene obligación de tramitar, dando audiencia al contratista, y resolver expresamente la reclamación planteada por el ciudadano, pronunciándose sobre la existencia de relación de causalidad entre el daño y el servicio público, así como sobre a quién debe imputarse el daño y sobre la cuantía de éste.



Asimismo, en el caso de determinar la responsabilidad del contratista, la Administración debe dotar de los mecanismos suficientes para garantizar que el pago de la indemnización sea efectivo.

En el supuesto que la empresa no responda, la Administración contratante, como titular del servicio público contratado, está obligada a actuar frente a ese incumplimiento del contratista, bien requiriéndole el pago, bien respondiendo subsidiariamente o bien, en último término, resolviendo el contrato administrativo.

Como hemos indicado, la falta de cumplimiento de la obligación del contratista de indemnizar por los daños ocasionados -artículos 98, 143, 162 de la Ley 13/1995- puede ser causa de resolución del contrato -artículo 112. g) de la misma ley-.

La necesidad de que la Administración arbitre o resuelva la reclamación presentada ha sido acogida por un amplio sector de la doctrina científica que se ha ocupado de esta cuestión, entre otros L. Martín Rebollo, E. García de Enterría y M. Belandier Rojo.

Asimismo, la constante y profusa jurisprudencia del Tribunal Supremo ha mantenido, desde la Sentencia de 9 de mayo de 1989 (RJ 1989\4487), la responsabilidad directa de la Administración, sin perjuicio de la acción de regreso frente al contratista. En ese sentido, recogemos las recientes sentencias de 31 de marzo de 1998 (RJ 1998\2904) y de 20 de octubre de 1998 (RJ 1998\8842) del Tribunal Supremo que consideran expresamente que ante estos supuestos *“la Administración no puede desentenderse de los daños ocasionados por concesionario, de los cuales responde directamente”*.

## **2. LAS COMPAÑÍAS ASEGURADORAS Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN**

### **2.1. Análisis del problema**

Como hemos indicado anteriormente, otro problema que ha constatado esta institución en la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial se refiere a la intervención de la compañía mercantil aseguradora de la responsabilidad civil de las administraciones.

En un número importante de estos supuestos, hemos comprobado que la tramitación de la reclamación de responsabilidad consiste en una remisión del escrito del reclamante a la compañía con la que se ha asegurado los daños dimanantes de la actividad de la Administración. La compañía aseguradora va a resolver la petición basándose en su criterio y en la póliza contratada (franquicias, contingencias no previstas o excluidas), prescindiendo de procedimiento alguno y con parámetros de responsabilidad civil.

Así sucede en muchos casos que el Ayuntamiento, teniendo en cuenta sólo el informe de la compañía aseguradora, resuelve la reclamación obviando las determinaciones exigidas por el procedimiento administrativo.

El problema surge cuando la compañía no aprecia culpa o negligencia en la actuación de la Administración, no se ha contratado la contingencia que ha supuesto el daño, o bien la reparación no es integral, por estar sujeta a algún límite contractual.

### **2.2. La diferente naturaleza del riesgo cubierto y la responsabilidad patrimonial**

Cuando un ciudadano sufre cualquier lesión en su patrimonio derivado del funcionamiento de los servicios públicos, la reparación del perjuicio se rige por el principio de responsabilidad objetiva de la Administración encargada de prestar ese servicio, es decir, ésta responde de forma íntegra por los perjuicios sufridos por los particulares en sus bienes y derechos, siempre que exista nexo causal entre la lesión y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

El Ararteko ha venido manteniendo la diferencia entre la obligación de los poderes públicos, que recoge el artículo 106 de la CE, y el contrato de póliza de seguro que, con ocasión de cubrir la responsabilidad civil, contratan las administraciones con compañías privadas de seguros.

Según la normativa de seguros, únicamente es posible suscribir contratos privados de seguros que cubran la responsabilidad civil, y no existe ninguna previsión legal para que la cobertura recogida alcance a la responsabilidad administrativa. Esa incompatibilidad ha sido puesta de manifiesto por la Dirección General de Seguros en su Resolución de 26 de junio de 1996. El fundamento se encuentra en la incompatibilidad de poder asumir, según la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contratos de Seguro, la responsabilidad que deriva

de la Ley 30/1992. En cualquier caso, pone en evidencia las diferentes concepciones y coberturas que presentan la responsabilidad civil y la responsabilidad patrimonial.

Ello nos lleva a determinar que el criterio de la compañía sirve únicamente para establecer si el riesgo de una posible lesión responsable de la Administración es asumible por la compañía o no, en función del contrato jurídico-privado vinculante para ambas partes. Esa circunstancia no supone en ningún caso exoneración de la responsabilidad objetiva que el ordenamiento jurídico impone a las administraciones.

Esa responsabilidad por resultado debe asumirla la Administración, al margen de que no disponga de cobertura por parte de la aseguradora. Asimismo, la indemnización ha de seguir el principio de reparación integral, y no estar sujeta a ningún tipo de límite sobre su cuantía.

Por otro lado, respecto al procedimiento, la Administración debe seguir el previsto en el RD 429/1993, de 26 de marzo, y nunca prescindir de él remitiendo a la compañía de seguros la reclamación.

Debe ser la propia Administración quien, en función del informe de sus servicios y de las alegaciones y pruebas presentados por los interesados, determine la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión efectiva del reclamante.

Por ello, la estimación o desestimación de la responsabilidad patrimonial en función del criterio de la compañía aseguradora no es conforme al ordenamiento jurídico.

### 3. Conclusiones

\* La responsabilidad de la Administración es una de las piezas clave del Estado de Derecho, en cuanto garantía de los administrados frente a la intervención de los servicios públicos.

Es muy probable que el ejercicio de este derecho se incremente en los próximos años en respuesta a un aumento de la concienciación ciudadana de sus derechos como administrados o, quizás, ante una mayor exigencia de calidad y seguridad en la prestación de estos servicios públicos.

Por ello, los poderes públicos han de ser exquisitamente respetuosos con las garantías procedimentales que permitan la instrucción y tramitación de las reclamaciones con el total respeto a las normas previstas y que en ningún caso obvien el procedimiento con objeto de eximirse de su responsabilidad.

Asimismo, la Administración tiene que tomar conciencia en la necesidad de asumir y hacer suya la obligación de responder por los perjuicios que ocasione, puesto que tal obligación forma parte del interés general, sin buscar en su actuación un mal entendido interés patrimonial de los poderes públicos contrario a los postulados del ordenamiento.

No obstante, la Administración no puede llegar a considerarse una aseguradora universal de cualquier contingencia ocurrida a los particulares reconducible indirectamente a la prestación de un servicio público.

\* La gestión indirecta de los servicios públicos no puede ser utilizada por las administraciones para huir de la responsabilidad objetiva derivada del funcionamiento de los servicios públicos.

La Administración, en cuanto titular del servicio contratado, debe garantizar la tramitación de un expediente administrativo de responsabilidad con las debidas garantías procedimentales, resolviendo expresamente sobre la existencia misma de la responsabilidad, a quién es imputable en su caso el perjuicio y la cuantía de la indemnización.

De igual modo, la Administración debe utilizar las prerrogativas que dispone sobre el concesionario o contratista para garantizar la respuesta a la eventual indemnización, requiriendo a la empresa para su pago o, en su caso, respondiendo subsidiariamente frente a los particulares.

\* El criterio de las compañías mercantiles de seguro sirve para determinar la responsabilidad civil según las normas civiles y el contrato de seguro firmado, pero no puede servir para exonerar a la Administración de su responsabilidad objetiva.

Las administraciones deben determinar mediante un expediente administrativo su responsabilidad, y nunca según un informe de la compañía mercantil de seguro contratada por la Administración.

## ANEXO IV

**LA NOTIFICACIÓN EDICTAL EN EL ÁMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA CON RELACIÓN A LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 59 DE LA LEY 30/1992, OPERADA POR LA LEY 4/1999 (XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo)**

La institución del Ararteko ha dedicado notables esfuerzos dialécticos a analizar la notificación edictal de los actos administrativos dictados en ejercicio de la potestad sancionadora. La constatada reiteración de determinadas prácticas, por parte de las administraciones públicas, ha propiciado que la notificación edictal en el ámbito del derecho administrativo sancionador se haya constituido en un problema recurrente y, por ello, necesitada de la formulación de recomendaciones de carácter general, con objeto de corregir lo que, desde esta institución, se consideraban irregularidades de carácter estructural. Estas recomendaciones de carácter general fueron incluidas en los informes anuales correspondientes a los ejercicios de 1992 y 1994.

Sin perjuicio de las variaciones que se hayan introducido en la práctica administrativa, que han podido mejorar los niveles de respeto a los derechos de los ciudadanos, lo cierto es que la modificación que ha operado la Ley 4/1999, de 13 de enero, en los contenidos del artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, plantea la necesidad de cuestionar su alcance en relación con el ejercicio de los derechos reconocidos en el artículo 24.2 de la CE. La modificación a la que hacemos referencia es la incluida en el párrafo segundo de su apartado 2:

*“Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto al día y la hora en que se intentó la notificación, **intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.**”*

La amplia casuística que la notificación de los actos administrativos puede generar en el estricto ámbito del derecho administrativo sancionador, es lo que ha determinado que, para dar contenido a una comunicación de esta naturaleza, hayamos limitado nuestro análisis a uno de los aspectos que, por su eventual generalización, pueda ser incuestionable motivo de controversia. Por esa razón, centraremos nuestras consideraciones en las previsiones normativas reguladoras de aquellos supuestos en los que el artículo 59 de la citada norma procedimental posibilita la notificación edictal “cuando intentada la notificación no se hubiese podido practicar”.

El artículo 59.4 de la Ley 30/1994, permite la notificación por medio de anuncios en el tablón del Ayuntamiento del último domicilio del interesado, en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cuál sea la administración de la que proceda el acto a notificar y el ámbito territorial del órgano que la dictó, entre otros, en el supuesto de que, intentada la notificación, ésta no se hubiese podido practicar. Resulta incuestionable que, para determinar en qué supuestos resulta adecuada la utilización de la vía edictal para la comunicación de los actos administrativos, hemos de tener en cuenta el contenido del apartado segundo de ese precepto, anteriormente transcrito.

La duplicidad de intentos de notificación personal de los remitidos procedentes de las administraciones públicas no es una previsión novedosa, puesto que ya estaba recogida en la normativa reguladora de los servicios de correos. Entendemos, pues, que esta innovación en el ámbito de las normas reguladoras del procedimiento administrativo determina que su materialización habrá de aplicarse sea cual fuere, en todo caso, el mecanismo de notificación: servicio de correos, agentes notificadores administrativos, empresas de mensajería, etc.

Por lo que se ha comprobado en algunos supuestos, la aplicación integrada de los apartados 2 y 4 del artículo 59 de la Ley 30/1992 ha determinado que las administraciones públicas, incluso en procedimientos relacionados con el ejercicio de la potestad sancionadora, hayan concretado la siguiente práctica: tras un segundo intento infructuoso de notificación personal, la notificación del acto correspondiente se lleva a cabo, sin más trámite, por la vía edictal. Entendemos que esta práctica puede suponer una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a las garantías del procedimiento.

El artículo 135 de la Ley 30/1992, especifica que los procedimientos sancionadores garantizarán en el presunto responsable los siguientes derechos: a ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudiera imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia; a formular alegaciones y utilizar otros medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes, así como a todos los derechos que, como ciudadanos le son reconocidos por el artículo 35 de la misma norma.

En este sentido, resulta, por otro lado, de alto interés recordar aquí que el Tribunal Constitucional, desde tempranas sentencias, ha entendido que los principios inspiradores del derecho penal son de aplicación, con matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son expresiones del orden punitivo del Estado (STC de 8 de junio de 1981). En consecuencia, el régimen de garantías previsto en el artículo 24.2 de la CE resulta de estricta observancia en la tramitación de aquellos procedimientos administrativos sancionadores orientados a la protección del orden general (STC 66/1984). El contenido de esta corriente jurisprudencial lo resumimos mediante una referencia a una reciente sentencia del TC, la nº 3/1999, de 25 de enero, que dice lo siguiente:

*“Este tribunal viene reconociendo reiteradamente que las mismas (las garantías contenidas en el artículo 24.2 de la CE) son, en principio y con las oportunas modulaciones, aplicables al procedimiento administrativo sancionador, dado que también éste es manifestación del ordenamiento punitivo del Estado (...). A estos efectos, este Tribunal ha ido elaborando progresivamente una doctrina que asume la vigencia en el ámbito administrativo sancionador de un conjunto de garantías derivadas del contenido del artículo 24 de la CE, de las que, conforme se expuso en la sentencia 7/1998, conviene destacar ahora el derecho de defensa, excluyente de la indefensión (...). En este sentido, hemos afirmado la exigencia de que el implicado disfrute de una posibilidad de defensa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración siga un procedimiento en el que el expedientado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes para la defensa (...), del que deriva que vulnera el artículo 24.2 de la CE la denegación inmotivada de una determinada prueba (...), así como la prohibición de utilizar pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales (...). Igualmente, son de aplicación los derechos a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados (...) y a la presunción de inocencia (...) que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración.*

El precedente -y breve- encuadre normativo y jurisprudencial nos lleva a concluir que la aplicación automática e integrada de los apartados 2 y 4 del artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la redacción otorgada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, entendida en su más estricta literalidad y sin atender a las matizaciones expuestas, puede llegar a vulnerar los derechos reconocidos en el artículo 24 de la CE.

No nos encontramos ante situaciones de naturaleza excepcional. El sistema de vida adoptado por muchos ciudadanos puede determinar su ausencia del domicilio durante la mayor parte del día, sin que en él se encuentre persona alguna para recibir las notificaciones que pudieran remitir las administraciones públicas. De esta circunstancia puede deducirse que un ciudadano diligente, por encontrarse ausente de su domicilio en las dos ocasiones en las que se ha intentado la notificación personal de un acuerdo dictado en un procedimiento sancionador y no encontrarse en él nadie para recibirla, sea sancionado sin haber tenido conocimiento de la existencia del procedimiento y, por tanto, sin haber podido defenderse, al haberse procedido a la notificación edictal del acto correspondiente. Estar atento a la publicación del pertinente anuncio en el boletín oficial, e incluso, al tablón de anuncios del ayuntamiento respectivo, es algo que excede a todas

luces de la carga jurídicamente exigible a cualquier titular de derechos e intereses legítimos (SSTC 63/1982 y 117/1983).

La jurisprudencia constitucional ha determinado que, antes de acudir a la vía edictal, el órgano competente debe agotar todas aquellas modalidades de notificación que aseguren en mayor grado la recepción por el destinatario de la correspondiente notificación y que, en consecuencia, garanticen en mayor medida el derecho a la defensa (SSTC 16/1987, 234/1988, 227/1994) y que, incluso cuando se utiliza el servicio de correos como medio de comunicación y la notificación sea fallida, no se permite sin más acudir a la notificación edictal, pues este sistema sólo ha de ser utilizado cuando no conste el domicilio de quien debe ser emplazado o se ignore su paradero por haber cambiado de domicilio, ya que la comunicación edictal ha de considerarse como remedio último (SSTC 38/1997, 140/1988, 9/1991, 41/1994, 51/1994 y 227/1994). Por ello, en los casos en los que los servicios de correos devuelvan la notificación con indicaciones de “se ausentó” o “desconocido”, etc., el órgano incurrirá en vulneración del derecho a no sufrir indefensión si no cumple con la ratio esencial de las normas de emplazamiento, cual es la de asegurar que el receptor de la comunicación la ha recibido fehacientemente. El órgano competente no puede pasar directamente a la citación edictal, cuya eficacia de conocimiento por el interesado es muy limitada, sin agotar todos los medios a su alcance de naturaleza más personal (STC 227/1994). En su reciente sentencia nº 219/1999, de 28 de noviembre, el Tribunal Constitucional insiste en estas tesis afirmando que:

*“Por lo que se refiere a la modalidad de emplazamiento edictal, hemos afirmado que ésta requiere, por su condición de último medio de comunicación, no solo el agotamiento previo de las otras modalidades que aseguren en mayor grado de recepción por el destinatario de la correspondiente notificación, así como la constancia formal de haberse intentado practicar, sino también que el acuerdo o resolución judicial que considera a la parte en ignorado paradero debe fundarse en circunstancias cuyo examen lleve razonablemente a la convicción o certeza de la inutilidad de aquellos otros medios normales de citación.”*

La doctrina vertida por el intérprete de la Constitución, si bien se refiere en estos supuestos a cuestiones surgidas como consecuencia de actuaciones de los órganos jurisdiccionales, es de aplicación al problema de las notificaciones administrativas de actos relacionados con el ejercicio de la potestad sancionadora, pues el valor jurídico a proteger es el mismo derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva que puede verse vulnerado por las citadas prácticas administrativas. En este sentido, debemos reiterar aquí que las garantías a que hace referencia el artículo 24 de la CE son de aplicación al procedimiento administrativo sancionador, entre otras, la de ser informado de la acusación.

Visto el escrúpulo manifestado por la jurisprudencia constitucional respecto al modo en el que debe actuarse para procurar que el derecho a la defensa no sea objeto de vulneración, incluso en el supuesto en que el domicilio del interesado pudiere resultar desconocido, la única conclusión que podemos alcanzar en las situaciones en las que se producen dos intentos infructuosos de notificación personal y no se halla en el domicilio a ninguna persona para recibirla es ésta: la notificación edictal de un acuerdo adoptado en el ejercicio de la potestad sancionadora debe agotar previamente todos los mecanismos de notificación personal, insistiendo las veces que sea necesario, hasta llegar a la conclusión de que la notificación personal deviene en un mecanismo absolutamente ineficaz.

Resumiendo las anteriores consideraciones concluimos lo siguiente: en el ámbito del derecho administrativo sancionador, cuando tras dos intentos infructuosos de notificación personal de un acto -por no encontrarse en destinatario en su domicilio y/o no encontrarse en él a nadie que pudiera recogerla- no resultaría posible pasar automáticamente a su notificación edictal sin antes haber agotado todas las posibilidades de comunicación, insistiendo las veces que fuera necesario, hasta que pudiera concluirse que la notificación personal deviene ineficaz por imposible. De no actuar de esta forma, podrían llegar a vulnerarse los derechos del presunto infractor.

## ANEXO V

### **LA LABOR DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO, EN RELACIÓN CON LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS DE ORIGEN EXTRANJERO (V Congreso Anual de la FIO)**

La misión fundamental que el ordenamiento jurídico encomienda al Ararteko es la promoción, la defensa y, en su caso, la reposición en el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas. Desde una perspectiva jurídico-material, su actuación, en los supuestos en los que los sujetos de derecho son personas extranjeras, se ve determinada por el carácter territorial de la institución y, además, por la circunstancia de que sus intervenciones de control se extienden a las actuaciones de la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco), a las administraciones forales (gobiernos provinciales) y a las administraciones locales (ayuntamientos). El control de la Administración del Estado, cuyos órganos regulan y gestionan el régimen jurídico de la extranjería, corresponde, en su caso, al Defensor del Pueblo.

La precedente distribución de responsabilidades no supone que, en el ámbito de sus competencias, la Ararteko no pueda acometer acciones de defensa y promoción de los derechos de los ciudadanos de origen extranjero, pues las administraciones cuyas actuaciones pueden ser susceptibles de su control ostentan funciones normativas y ejecutivas relacionadas con ámbitos materiales de intervención administrativa, que puede tener a estos ciudadanos como sujetos de derecho. En este sentido, el bloque de constitucionalidad, constituido por la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía del País Vasco y las normas dictadas para su cumplimiento y desarrollo, así como las Normas Reguladoras del Régimen Local, determinan que, dentro de las competencias que asumen dichas administraciones, se encuentran, entre otras, las siguientes: policía, vivienda, sanidad, asistencia social, educación, menores...

Si en el ejercicio de las funciones de control que tiene encomendadas la Ararteko se topa a veces con las lógicas dificultades inherentes a la propia naturaleza de los asuntos que se someten a su consideración, éstas se incrementan en los supuestos en que los sujetos de derecho son ciudadanos de origen extranjero, pues, en su mayor parte, son inmigrantes por motivos económicos y, habitualmente, en situación irregular. Esta circunstancia, tal y como hemos comprobado, ha supuesto siempre un rémora para que estas personas acudan a las instituciones garantistas y de control con que se dota el Estado de derecho para exigir el respeto a los derechos. Por esta razón, la mayoría de las actuaciones acometidas para intentar superar las deficiencias que se han observado en el entorno vital de estos hombres y mujeres se han realizado de oficio, promovidas por la propia institución, aunque también se han tramitado quejas concretas a instancia de los inmigrantes afectados u organizaciones de apoyo y defensa de los derechos de los extranjeros.

En nuestra Comunidad, como en otras muchas, durante los últimos años se ha conocido una auténtica explosión de solidaridad y desarrollo del mundo asociativo.

La institución del Ararteko ha intentado en todo momento potenciar las posibilidades de estas redes de solidaridad que, en muchas ocasiones, pueden hacer de antenas sociales, capaces de detectar y airear problemas de sectores marginales que, de otro modo, quedarían ocultos a nuestros ojos.

Nuestra actuación institucional ha pretendido ser en todo momento respetuosa con la autonomía y la evolución de cada grupo y, al mismo tiempo, de impulso de los sistemas de colaboración o coordinación.

Los problemas relativos a los ciudadanos de origen extranjero están adquiriendo una gran dimensión, no sólo cuantitativa, sino también en lo que se refiere a su incidencia social. Resulta evidente que los extranjeros, por el mero hecho de serlo, se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad; por ello, es conveniente que los poderes públicos adopten medidas para abordar los problemas que les afectan.

Esta circunstancia se refleja también en la propia actividad de la institución del Ararteko, que ha considerado oportuno crear en su estructura interna un área de carácter transversal que unifique e impulse todas las actividades relacionadas con la problemática de los extranjeros, lo que además tiene su correspondiente reflejo en los informes anuales que se presentan ante el Parlamento Vasco.

Teniendo en cuenta el alcance de una comunicación de esta naturaleza, no podremos reflejar, con carácter exhaustivo, la totalidad de nuestras intervenciones en asuntos relacionados con problemáticas que afectan a ciudadanos extranjeros, en cuanto tales. Por ello, reflejaremos las actuaciones más relevantes en este sentido a lo largo de los últimos años.

Así, el año 1993 se elaboró un informe en el que se plasmó la realidad fáctica y jurídica de las personas extranjeras que se encontraban pendientes de una respuesta a sus solicitudes -por aquel entonces, de asilo y refugio-. En dicho informe se efectuaron propuestas de actuación concretas para las tres diputaciones forales -órganos administrativos de ámbito provincial- con el fin de que asumieran las necesidades transitorias de estas personas, en virtud de las competencias forales en materia de bienestar social. En ese mismo informe el Ararteko formuló una recomendación de carácter general a todos los municipios de la comunidad autónoma sobre "*El acceso de los extranjeros a los padrones municipales*", ya que el hecho de estar incluidos en estos registros de los ayuntamientos se convertía, entonces, en condición inexcusable para poder acceder a la prestación determinados servicios públicos, en particular los de asistencia social..

El País Vasco es receptor de trabajadores temporales, muchos de ellos de origen extranjero, para acometer tareas relacionadas con la agricultura. La marginalidad que se constató en la situación de estos empleados durante el tiempo en el que prestaron sus servicios, con carácter específico los dedicados a la recolección de la uva y la patata, determinó que en el año 1996 se realizara un estudio sobre la cuestión. Este estudio, previo acercamiento a la realidad, permitió constatar aspectos especialmente problemáticos respecto a los sistemas de contratación, a las condiciones de alojamiento, a la escolarización de los niños y niñas en edad escolar, a la integración o exclusión de estas personas en el entorno. Por ello, se consideró que, para mejorar la situación de estas personas, se debían dar pasos decididos en tres campos de actuación preferente: en el desarrollo normativo y en el estricto cumplimiento de la legalidad; en la coordinación entre las instituciones públicas afectadas y los agentes sociales; y en la información a estas personas sobre los servicios existentes y los derechos que les asisten.

En el año 1997, dentro de los cursos de verano organizados por la Universidad del País Vasco, el Ararteko promovió una jornada sobre "*El derecho a la no discriminación por motivo de raza*", y una mesa redonda sobre "*Los problemas concretos en la inserción de los inmigrantes*".

Se pretendía reflexionar, tanto desde una perspectiva jurídico-constitucional como social, sobre cuáles son los problemas que se plantean en las sociedades occidentales y, particularmente, en nuestro entorno, en relación con la inserción de los inmigrantes. Y también, sobre incipientes actitudes de rechazo hacia esas personas, en razón de su procedencia, raza, religión, etc.

Se enmarcaba la jornada en la celebración de Año Europeo contra el Racismo y la Xenofobia y con ella se iniciaba una relación con el mundo universitario, con el fin de profundizar en el estudio y difusión de los derechos humanos.

En el informe que el Ararteko presentó ese año al Parlamento Vasco se incluyeron dos recomendaciones de carácter general para procurar determinadas soluciones a incidencias relacionadas con la situación de los extranjeros: una sobre "*El acceso de los extranjeros a los padrones municipales*", en la que se plasma-ban las modificaciones normativas introducidas con posterioridad a la recomendación que respecto a este mismo asunto se incluyó en el informe correspondiente a 1993, y la otra sobre "*Las condiciones de alojamiento de los trabajadores temporeros y sus familias*".

Por otra parte, existe en Bilbao un barrio, San Francisco, afectado por situaciones de extrema marginalidad, cuya incidencia se expande de manera particularizada a los ciudadanos extranjeros que allí residen, sobre todo en relación con las actividades de la policía. Tras analizar la problemática de esta zona degradada, se incluyó en el informe anual correspondiente al ejercicio de 1998 un extenso estudio sobre las causas de la situación descrita, en el que se hicieron once recomendaciones, dos de carácter general, que desbordan claramente el ámbito policial, pero que afectan a cuestiones condicionantes de éste, y nueve referidas específicamente a la actuación policial.

1. Considerar la zona e intervenir en ella desde las instituciones, con carácter prioritario.
2. Crear y/o promover espacios de encuentro que faciliten la participación y la integración social.
3. Disponer de indicadores claros que permitan evaluar la validez y la eficacia de las intervenciones policiales.
4. Utilizar criterios adecuados en la selección del personal que interviene habitualmente en la zona.

5. Informar a los agentes sobre cuestiones específicas que afectan a su trabajo en la zona.
6. Promover la participación y la colaboración de los diferentes agentes sociales comprometidos en la zona.
7. Reforzar los mecanismos reales de control de las actuaciones policiales.
8. Evitar cualquier práctica policial que atente contra los derechos de las personas y, para ello, introducir mecanismos de prevención frente a los posibles excesos. (En este sentido, se hizo hincapié en la exclusión de actuaciones discriminatorias basadas únicamente en estereotipos o características externas de las personas, y en la necesidad de prestar una atención especial al nivel real de comprensión lingüística).
9. Mejorar la coordinación policial.
10. Modificar algunos de los criterios utilizados en la explotación de datos sobre las actuaciones policiales.
11. Tener especial cuidado respecto a los datos policiales que se hacen públicos y a su repercusión sobre la imagen social del barrio o del colectivo de inmigrantes.

En ese mismo año, 1998, en el capítulo de recomendaciones de carácter general, se efectuó una recomendación sobre *“La asistencia social a las mujeres inmigrantes maltratadas”*.

A mediados de 1998, una asociación vizcaína de apoyo a personas inmigrantes se dirigió a la institución para plantear la situación de desamparo que soportaban las mujeres extranjeras maltratadas por sus parejas u otros hombres de su entorno, sobre todo cuando aquellos carecían de autorización para residir en nuestro país.

Cuando estas mujeres son agredidas, se encuentran a menudo en una situación de desamparo grave, puesto que apenas cuentan con medios de apoyo, lejos de la familia de origen, sin relaciones personales, muchas veces con hijos menores a su cargo y, con frecuencia, desconociendo el idioma; el hombre con el que conviven sustituye el único referente. Las extranjeras, en particular las que tienen menos medios económicos y culturales, pueden no tener ni siquiera conciencia de sus derechos, por lo que se sienten en absoluta dependencia de sus maridos y, en general, no se atreven a denunciar los malos tratos que sufren.

A estas situaciones se añaden otras, como el miedo a ser detectadas por la policía si formulan denuncia, lo que podría dar lugar a la expulsión del país.

El Ararteko, teniendo en cuenta las directrices comunitarias y las recomendaciones recogidas en la Declaración 48/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, recomendó a la Administración que prestara asistencia a las mujeres inmigrantes que se ven obligadas a abandonar su hogar para protegerse de las agresiones que sus cónyuges, y que se les acoja, junto con sus hijos e hijas, en los pisos destinados al efecto.

Desde una perspectiva de la defensa de los derechos humanos, se solicitó que la asistencia se proporcionase en idénticas condiciones que al resto de ciudadanos, con independencia de la situación administrativa en la que se encontraran respecto a su residencia en el País Vasco.

También se recomendó que, en el desarrollo de estas intervenciones tuitivas, el personal de los servicios sociales tuviera en cuenta, entre otras cuestiones, el principio de confidencialidad y se recordaba la posibilidad prevista en la legislación de extranjería de conceder un permiso de residencia por circunstancias excepcionales a las personas de origen extranjero que hubieran sido víctimas de una conducta delictiva.

Las precedentes actuaciones de carácter institucional, en tanto que son reflejo del ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico asigna a la Ararteko, han venido acompañadas por otro tipo de intervenciones menos “formales” en su expresión, pero siempre con el objetivo de procurar la participación y colaboración de una institución garantista como el Ararteko en la búsqueda de soluciones para los problemas del colectivo de extranjeros que residen en la Comunidad Autónoma. Estas actuaciones se han llevado a cabo mediante actividades de divulgación (conferencias, mesas redondas, medios de comunicación...), mediante contactos habituales con organizaciones no gubernamentales cuyos objetivos tienen que ver con los problemas de los inmigrantes y, además, con la participación e impulso de estructuras en las que las administraciones públicas y los movimientos sociales confluyen para analizar y encauzar la atención a las deficiencias que sobre el particular pudieran constatarse (atención sanitaria, escolarización, integración social, asistencia jurídica...). Así, merece la pena destacar la labor de impulso que los servicios del Ararteko han realizado para crear un foro para la integración social de los inmigrantes, como fórmula de encuentro y de colaboración entre las administraciones públicas y los agentes sociales, con los objetivos antes citados. La institución del Ararteko mantiene públicamente su compromiso de continuar con esta tarea, pues entiende que la labor de concienciación social, el acercamiento y el trabajo conjunto entre las instituciones y agentes sociales que tienen responsabilidades en esta materia son vías que van a permitir normalizar el fenómeno de la inmigración e integrar en la sociedad a los inmigrantes, que son personas que, por razones varias, entre las que



destaca incuestionablemente la pobreza, buscan una vida mejor en un ámbito de respeto a sus derechos, el cual procura el Estado de Derecho.

La aplicación de las normas reguladoras del régimen jurídico de la extranjería se encuentran, en ocasiones, en el origen de gran parte de las situaciones problemáticas que se han observado en la vida de los inmigrantes. Desde esta perspectiva, en un intento de dar una solución satisfactoria a la inadecuada respuesta que las leyes en vigor otorgaban a determinados problemas de los extranjeros, el Ararteko se reunió los días 11 y 12 de noviembre de 1999 con el Defensor del Pueblo del Estado, el Defensor del Pueblo Andaluz, el Síndic de Greuges de Cataluña, el Valedor do Pobo de Galicia, el Síndic de Greuges de la Comunidad valenciana, el Diputado del Común de Canarias y el Procurador del Común de Castilla y León en el marco de la conmemoración del X Aniversario de la promulgación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. A la vista de las dificultades que se constataban en el trámite parlamentario para la reforma de la, entonces, vigente legislación sobre extranjería, los defensores autonómicos suscribieron una declaración en la que se manifestaba que ellos, en cuanto titulares de instituciones garantistas y defensoras de los derechos fundamentales de los ciudadanos,

*“desean hacer llegar, tanto a los diversos grupos parlamentarios como a aquellas personas y organizaciones que desde la sociedad civil vienen trabajando en los diferentes ámbitos relacionados con la inmigración, que comparten plenamente la idea de que resulta conveniente alcanzar un acuerdo que permita la modificación del actual régimen jurídico de la extranjería, especialmente en relación con determinados aspectos en los que la legislación actual ha quedado desfasada o resulta insatisfactoria.*

*Por esta razón, y con pleno respeto a la función que corresponde al Legislador, quieren manifestar su esperanza de que la citada reforma de la Ley Orgánica pueda verse culminada en la presente legislatura. En tal sentido, consideran que aún resulta posible -y sería además deseable- llevar a cabo, con el necesario consenso, aquellos cambios que deban introducirse en el Proyecto de Ley actualmente en tramitación, pero que ello no debiera ser un obstáculo que impidiese finalmente la pronta aprobación de una nueva Ley.*

*Precisamente el espíritu solidario del que ha hecho gala la gran mayoría de la sociedad española ha de tener su reflejo mediante la cristalización del mismo en el texto legal que definitivamente se apruebe.*

*Por ello, quieren transmitir a las diversas fuerzas políticas y sociales la necesidad de que no se escatime ningún esfuerzo para lograr un texto que dé satisfacción a las legítimas expectativas de quienes pretenden que ésta sea tierra de libertad, de justicia y de solidaridad”.*

Las Cortes Generales aprobaron, finalmente, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, con un amplio consenso parlamentario y con el beneplácito generalizado de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de asistencia a los inmigrantes.

El Gobierno del Estado ha puesto en marcha la tramitación de un nuevo proyecto de Ley Orgánica, para reformar esa norma.

Últimamente hemos recogido los motivos de preocupación que este intento de reforma legislativa ha producido en los colectivos sociales que trabajan en la defensa de los derechos de las personas de origen extranjero, ya que consideran que esta reforma puede causar la desprotección de muchas personas inmigrantes.

Sin perjuicio de que en la institución del Ararteko se tramiten quejas por actuaciones administrativas concretas en las que la condición de inmigrante se convierte en un elemento definidor, lo cierto es que, hasta que se alcance una normalización en la integración de estos ciudadanos en la vida social de nuestra comunidad, esta institución debe tener como objetivo articular los marcos adecuados para superar las situaciones discriminatorias que se observan, y potenciar estructuras que les permitan alcanzar un nivel de vida igual al que disfrutaban el resto de los ciudadanos.

ANEXO VI

**GRÁFICOS**

### PROPORCIÓN EN QUE SE HA APRECIADO IRREGULARIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS QUEJAS CONCLUIDAS EN 2000

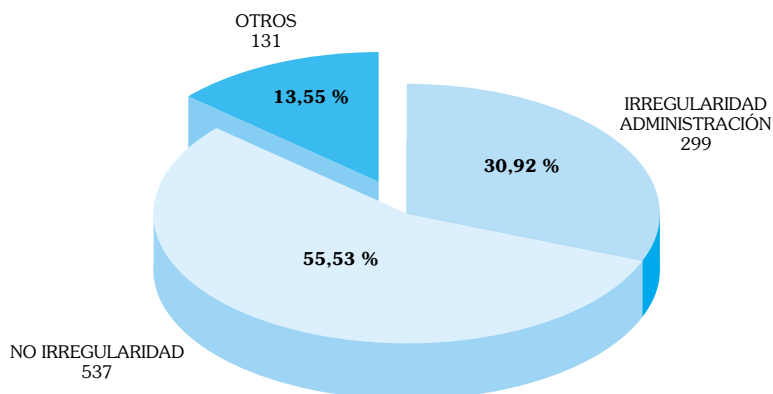


DIAGRAMA 1

### GRADO DE EFICACIA DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO

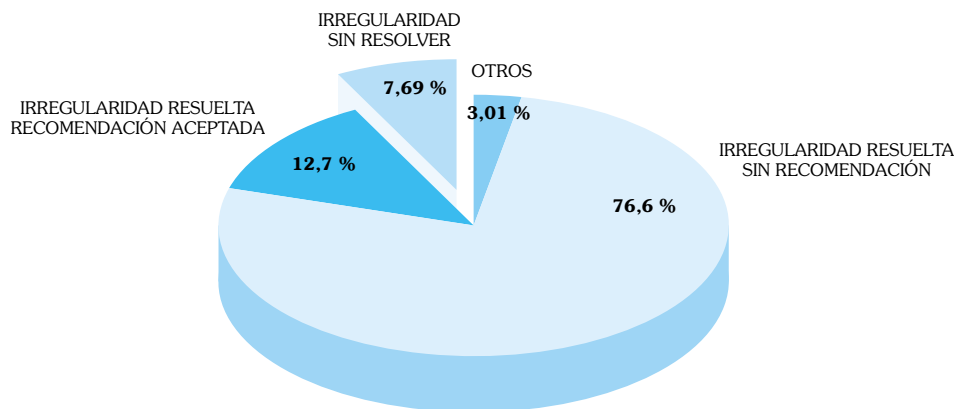
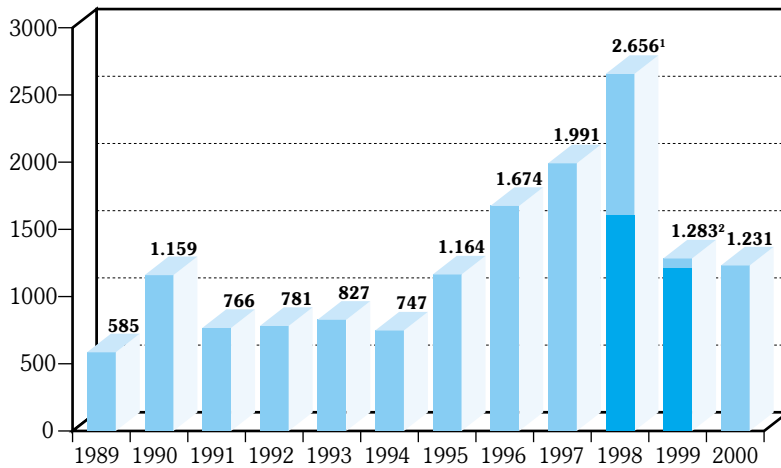


DIAGRAMA 2

### EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE QUEJAS RECIBIDAS (1989-2000)



<sup>1</sup> 1.143 conforman dos grupos de quejas idénticas.  
<sup>2</sup> 62 conforman un grupo de quejas idénticas.

DIAGRAMA 3

### SITUACIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS EN 2000 TRAS EL PROCESO DE ADMISIÓN

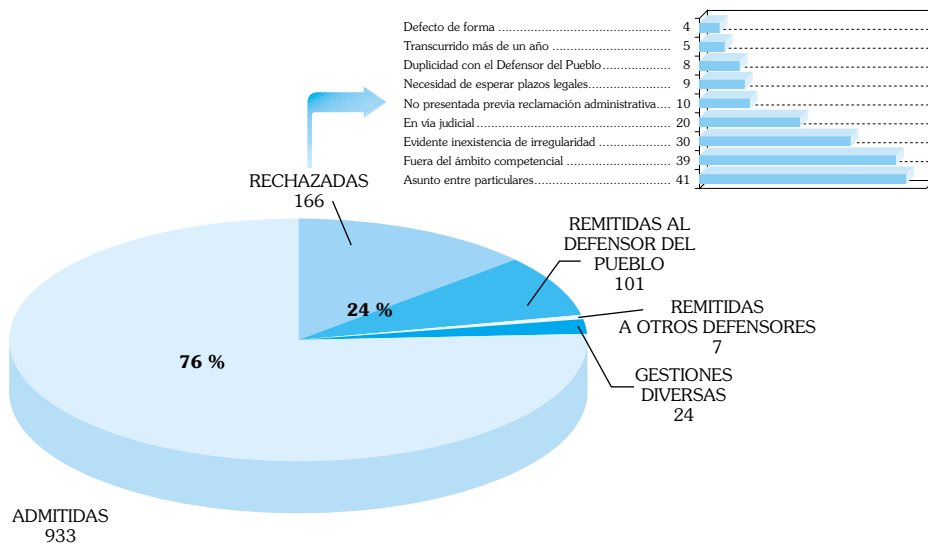


DIAGRAMA 4

### DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS TRAMITADAS DIRECTAMENTE

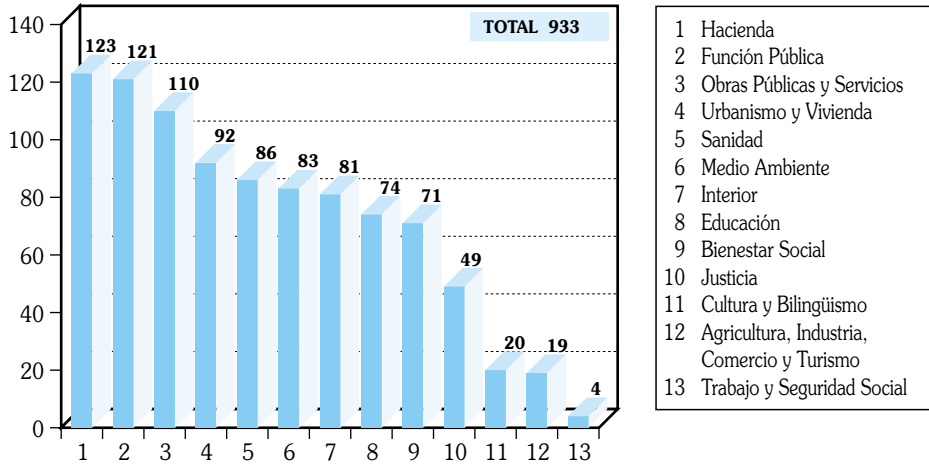


DIAGRAMA 5

### DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS TRAMITADAS DIRECTAMENTE, POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

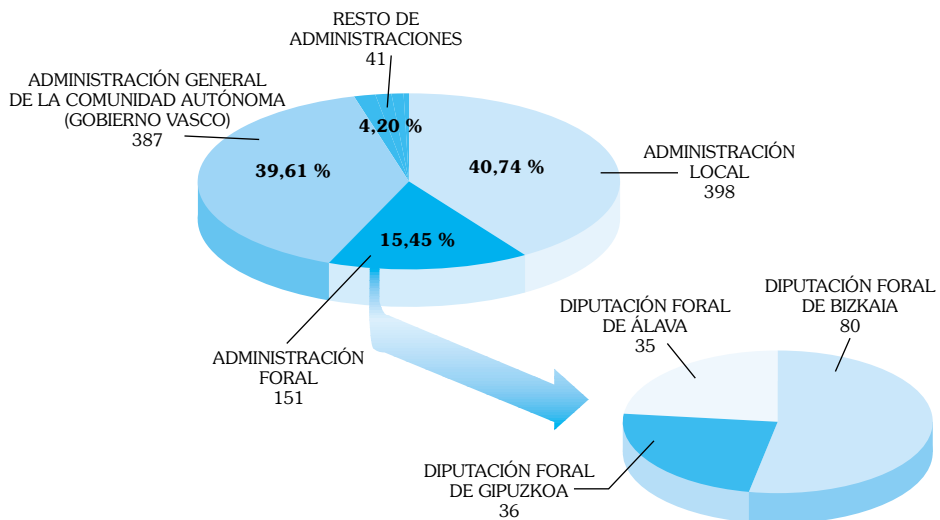


DIAGRAMA 6

### DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO

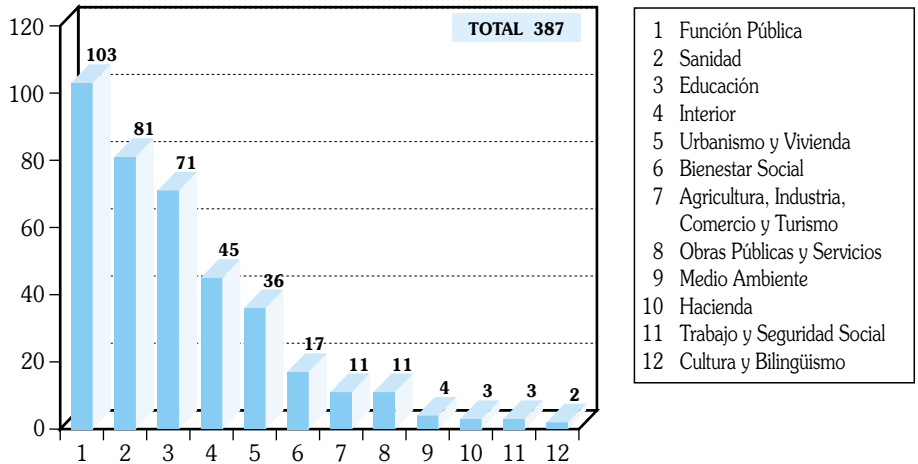


DIAGRAMA 7

### DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTOS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO

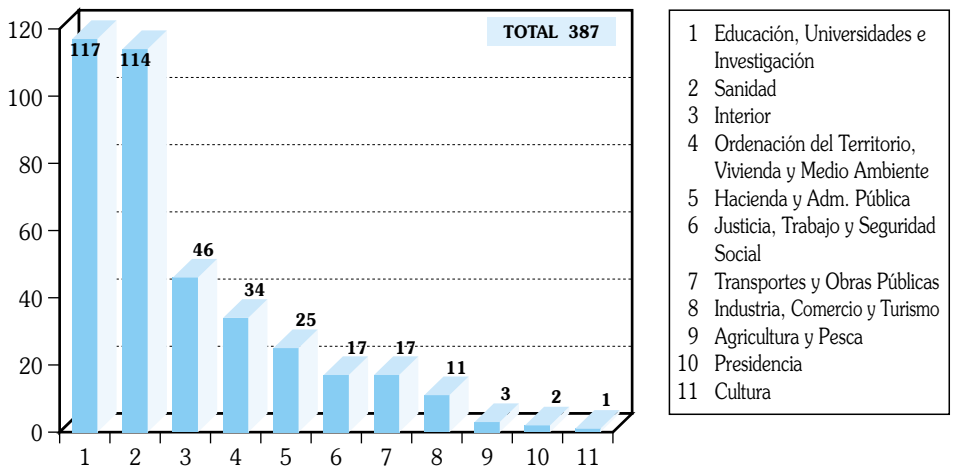


DIAGRAMA 8

### DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LAS DIPUTACIONES FORALES

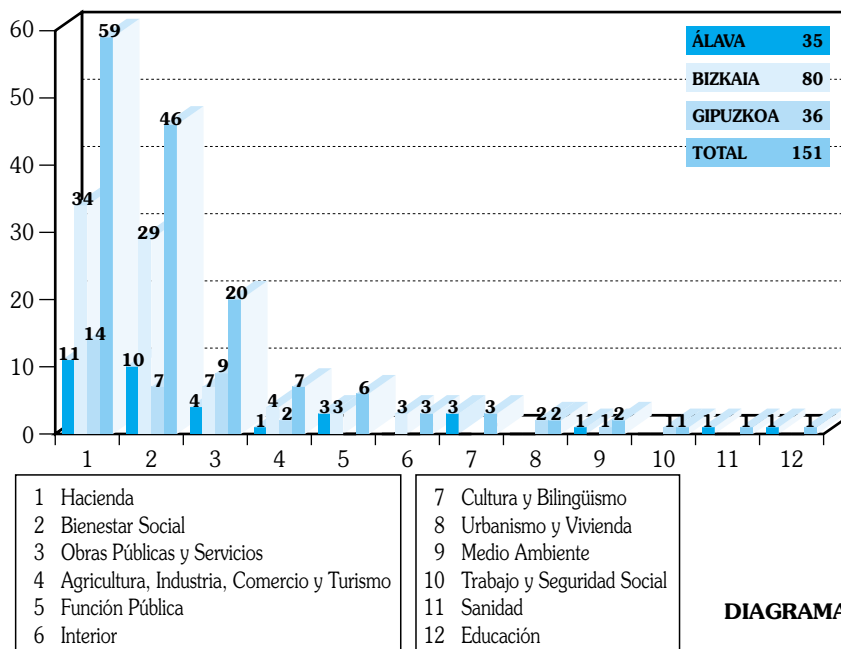


DIAGRAMA 9

### DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LOS AYUNTAMIENTOS

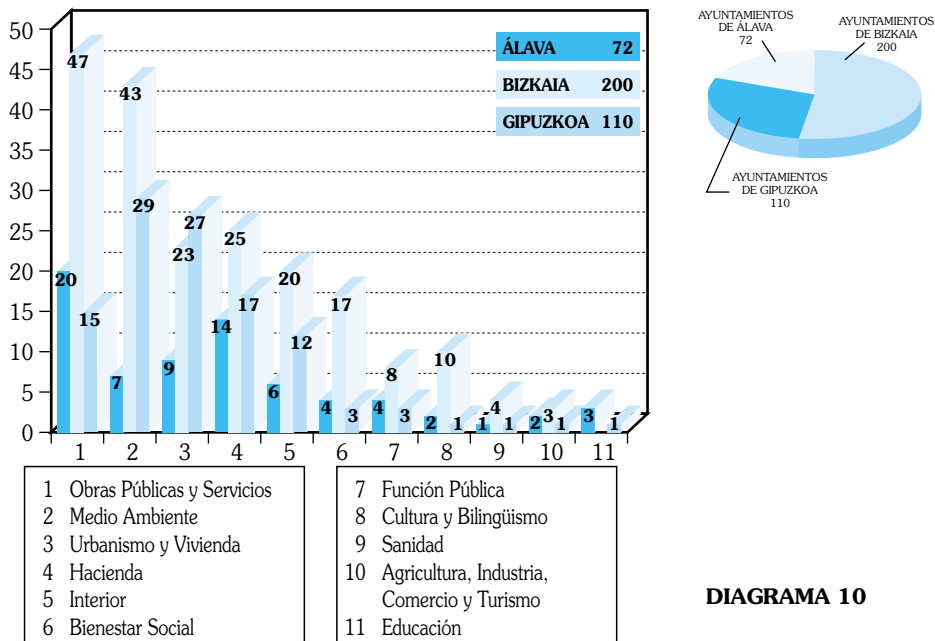


DIAGRAMA 10

### EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA TERRITORIO (1989-2000)

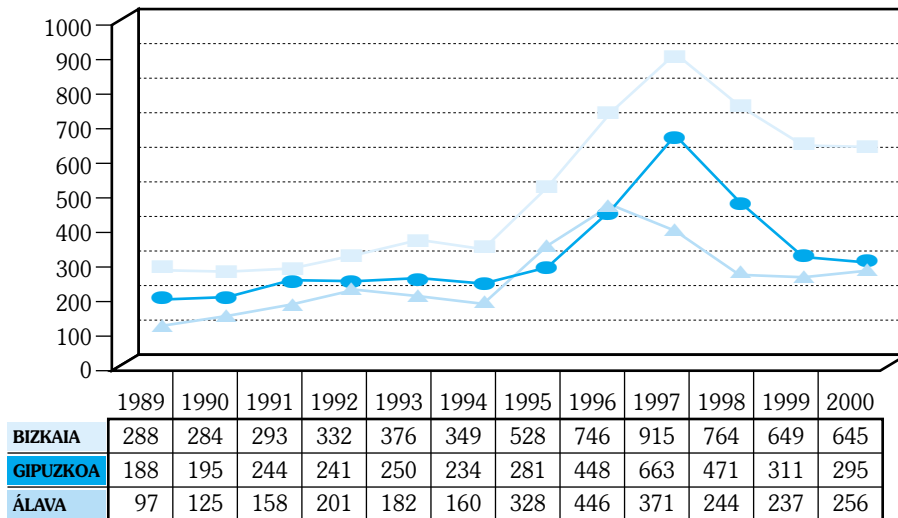


DIAGRAMA 11

### EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA TERRITORIO, POR CADA 10.000 HABITANTES (1989-2000)

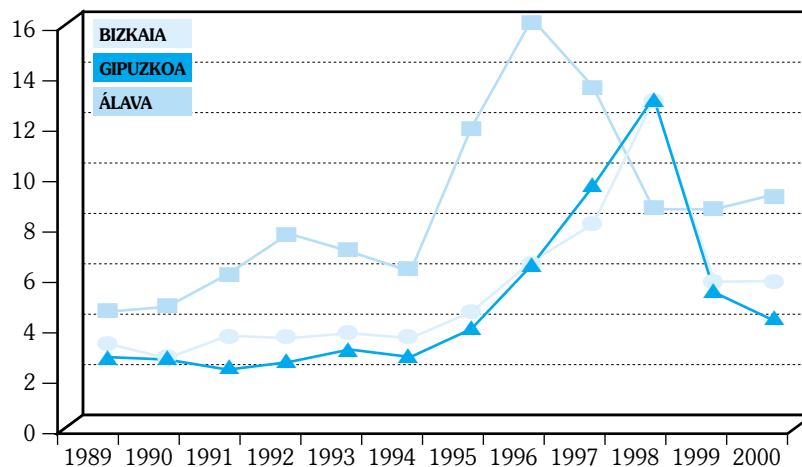


DIAGRAMA 12



### DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DE QUIENES LAS PRESENTAN

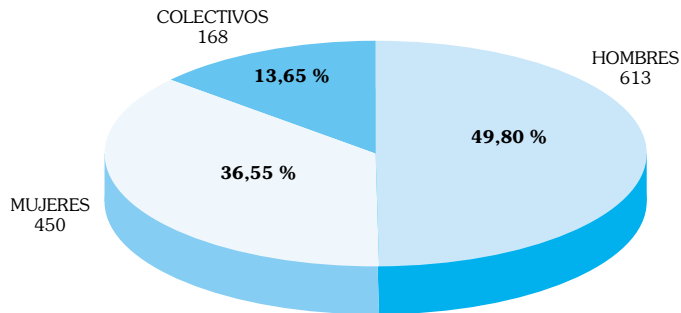


DIAGRAMA 13

### DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN LA LENGUA EN QUE HAN SIDO PRESENTADAS

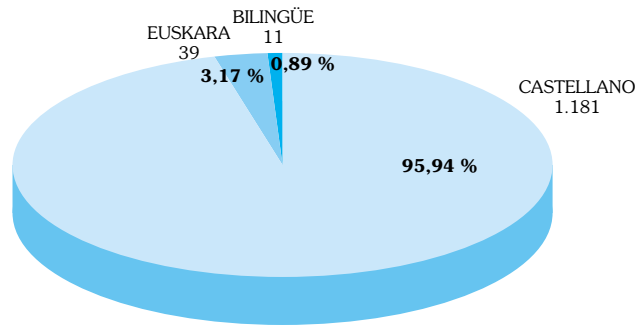


DIAGRAMA 14

### DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN SU FORMA DE PRESENTACIÓN

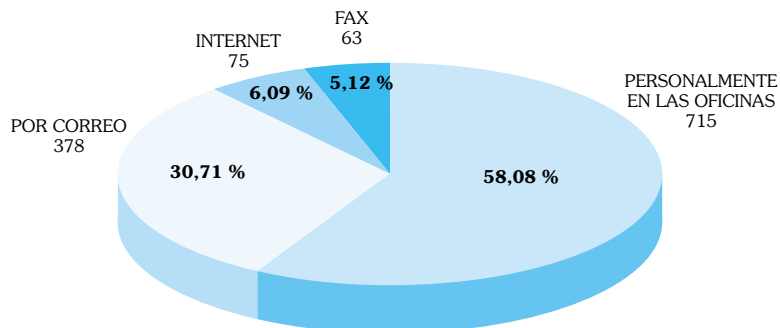
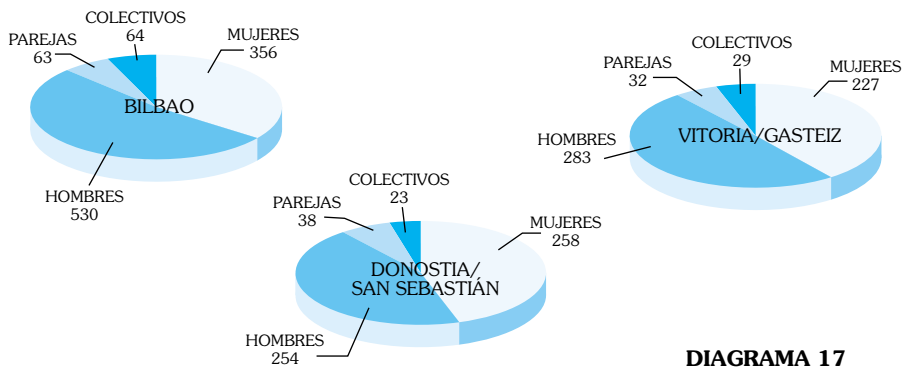
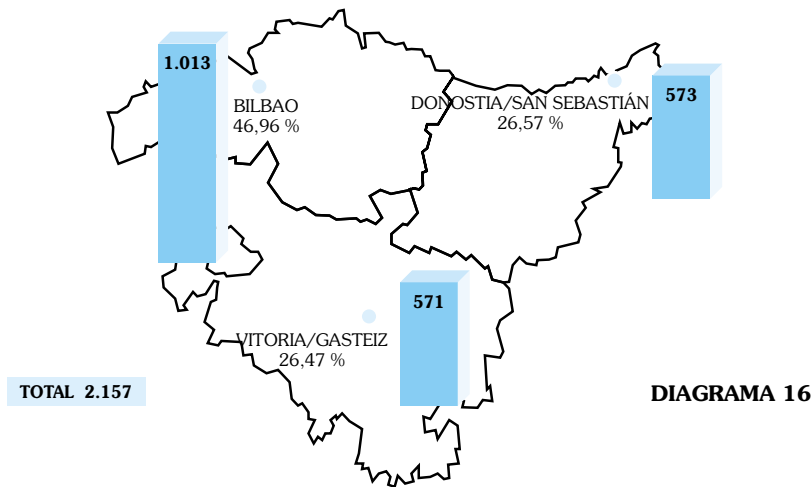


DIAGRAMA 15

### VISITAS RECIBIDAS EN LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA EN 2000 (NÚMERO Y CARACTERÍSTICAS)



### DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE EDAD

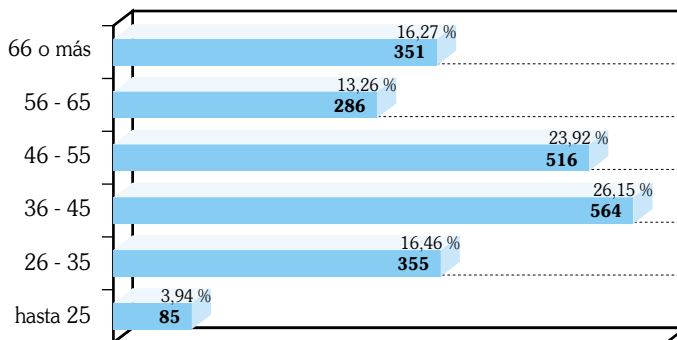


DIAGRAMA 18

**VISITAS MATERIALIZADAS EN QUEJAS**

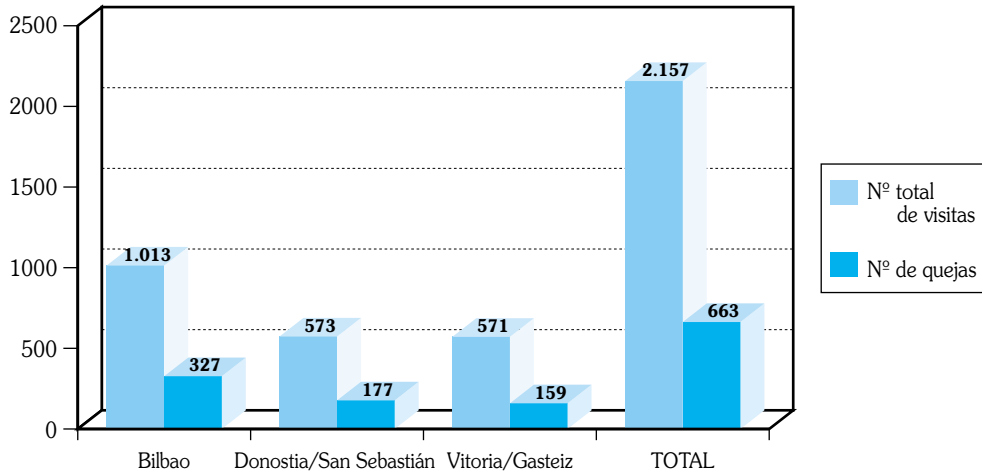


DIAGRAMA 19

**PROCEDENCIA GEOGRÁFICA DE LAS VISITAS A LAS TRES OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA**

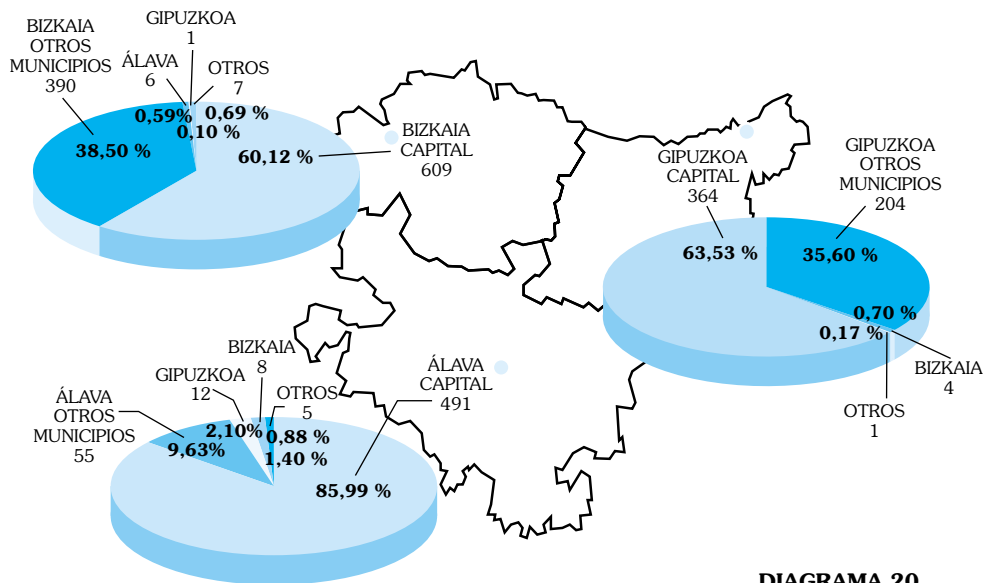
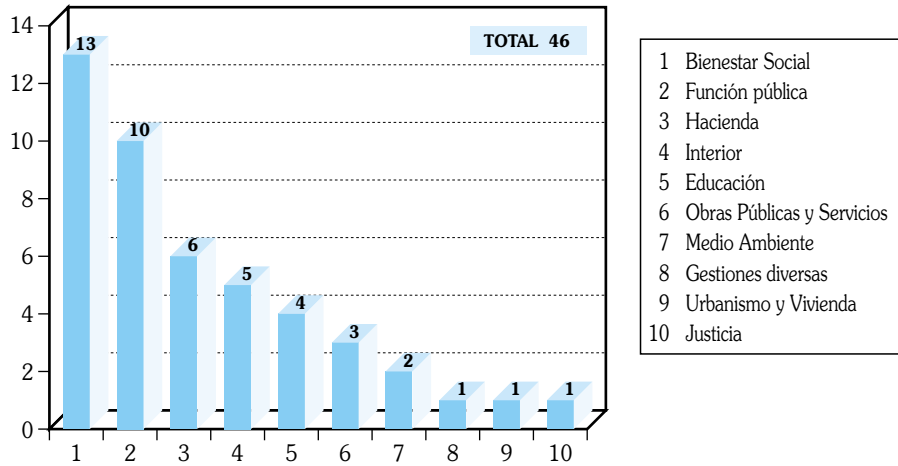


DIAGRAMA 20

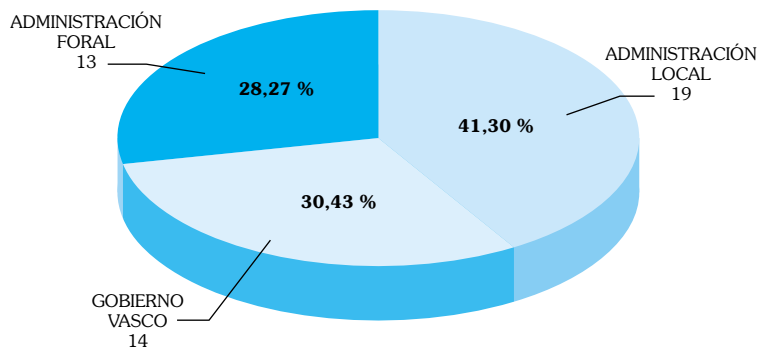
## ACTUACIONES DE OFICIO (2000)

### DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS



**DIAGRAMA 21**

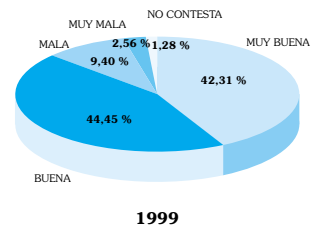
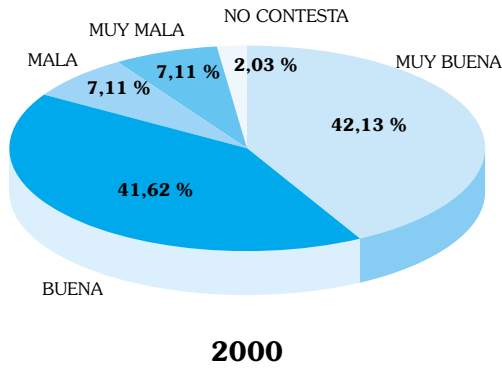
### DISTRIBUCIÓN POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS



**DIAGRAMA 22**

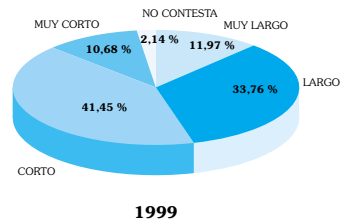
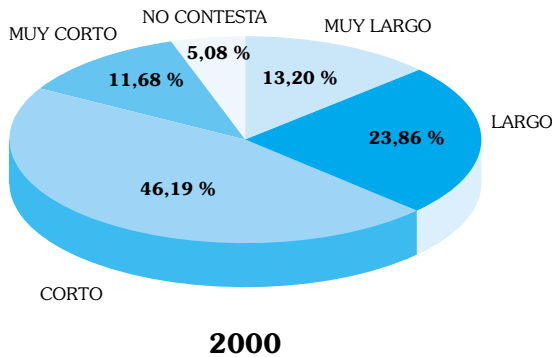
**VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)**

**1. ¿Cómo valoraría usted la información recibida?**



**DIAGRAMA 23**

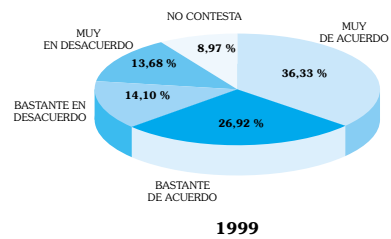
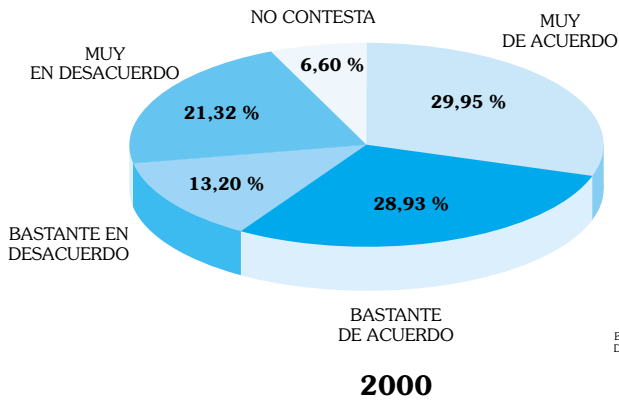
**2. ¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?**



**DIAGRAMA 24**

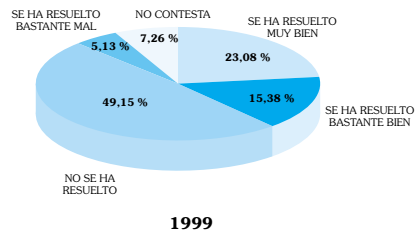
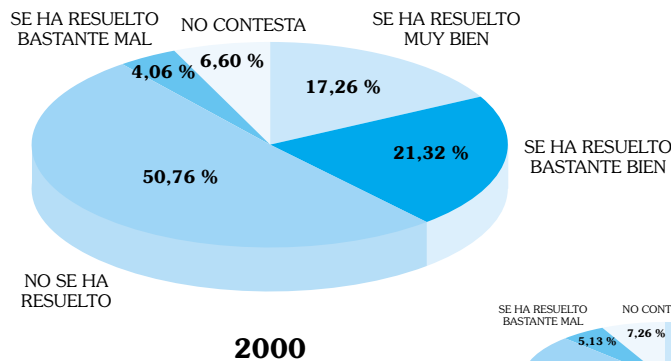
**VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)**

**3. ¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?**



**DIAGRAMA 25**

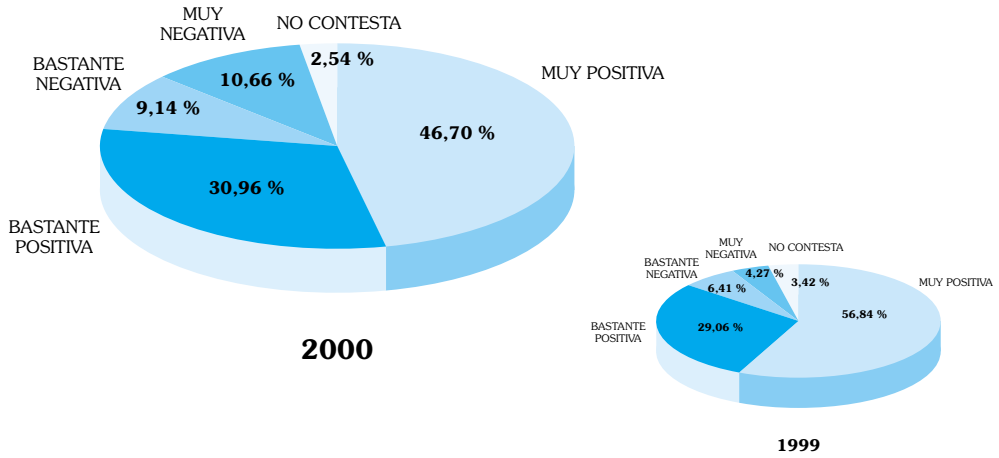
**4. Considera usted que el problema que dio origen a su queja:**



**DIAGRAMA 26**

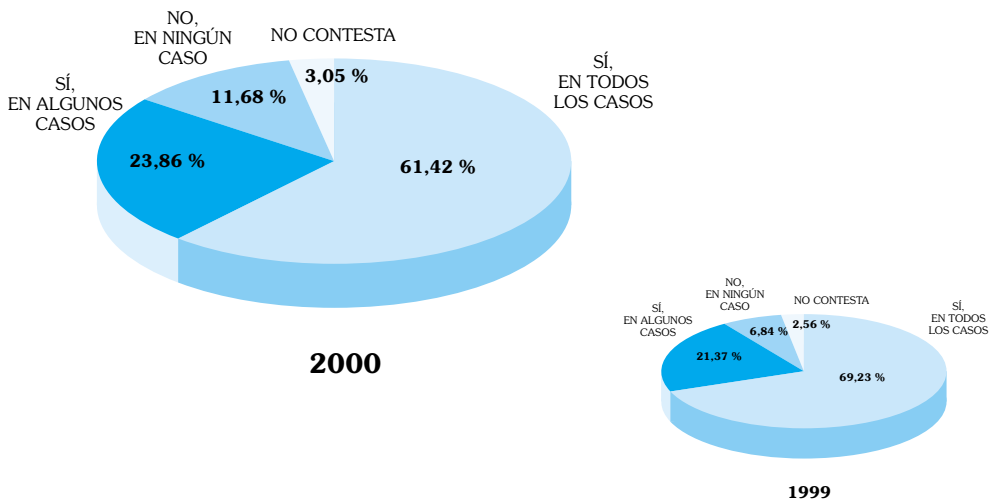
**VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)**

**5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)**



**DIAGRAMA 27**

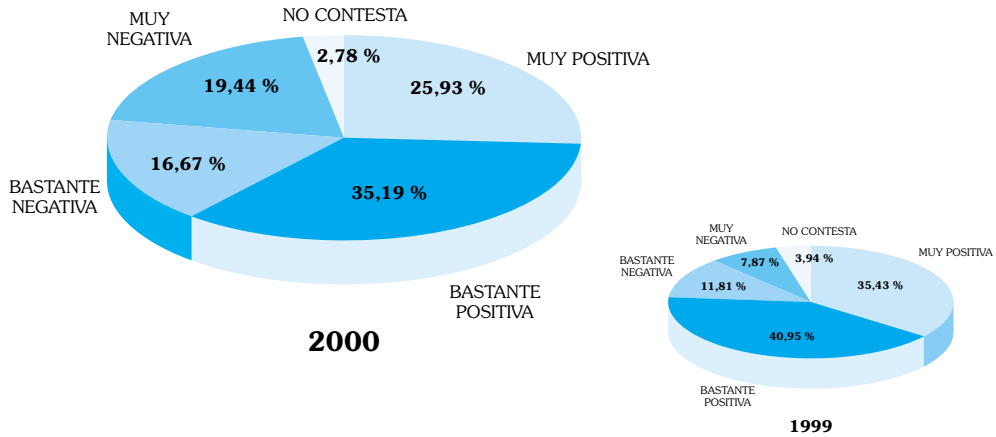
**6. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?**



**DIAGRAMA 28**

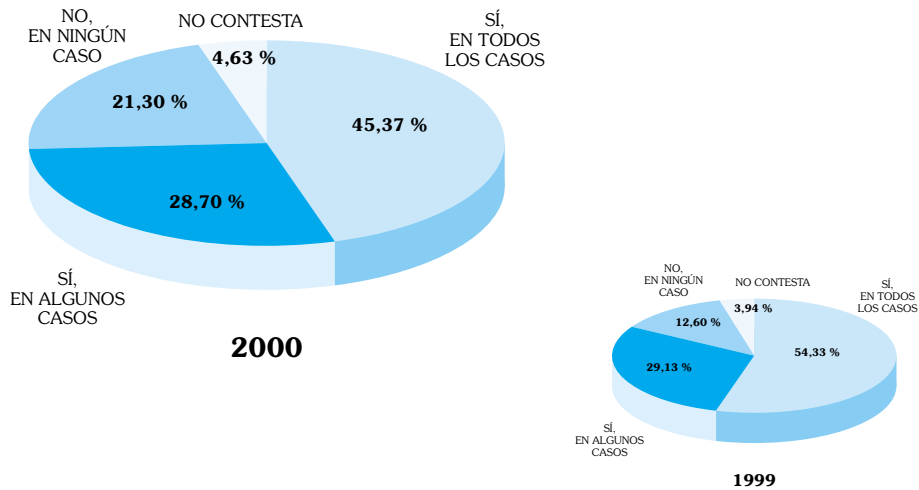
**VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO DE LOS RECLAMANTES CUYO PROBLEMA “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal”**

**5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)**



**DIAGRAMA 29**

**6. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?**



**DIAGRAMA 30**



# **ÍNDICE DE MATERIAS**

**A****Abogados y procuradores, colegios de, 217**

Resoluciones, motivación de, 222  
Silencio administrativo, 221

**Accesibilidad**

Discapacidad, personas con, 294

**Acceso en condiciones de igualdad, derecho de**

Función pública, 460  
Función pública general, 147, 155, 174, 368, 380, 381  
Oferta pública de empleo, 147, 169

**Acogida, centros de**

Menores, 49, 285

**Actividades clasificadas industriales, 226**

Industria papelera, 233

**Actividades clasificadas urbanas, 226**

Comercio, establecimientos de, 392, 393  
Garajes, 389  
Gimnasios, 382  
Hostelería, establecimientos de, 230, 376, 377, 379, 387, 388, 421  
Licencias, 421  
Sociedades gastronómicas, 380  
Talleres, 228, 376  
Txokos, 376

**Agua, abastecimiento de**

Servicios públicos municipales, 249

**Agua y saneamiento**

Tarifas, 179

**Aguas residuales**

Contaminación de los ríos, 235

**Alarde**

Igualdad, principio de, 195, 280, 370  
Mujeres, 195, 280, 370

**Alternativas al internamiento**

Presos/as, 101

**Alumnos/as, admisión de, 142, 369, 373**

Igualdad, principio de, 137, 138, 391

**Alumnos/as, derechos y deberes de**

Datos de carácter personal, protección de, 135, 459  
Educación primaria, 132  
Educación secundaria obligatoria, 132  
Información y participación, derecho a la, 383

**Alumnos/as, evaluación de**

Educación universitaria, 132, 378

**Animales, protección de los, 127**

Espectáculos tradicionales, 385

**Arrestos de fin de semana**

Pena, cumplimiento de la, 411

**Asistencia jurídica, derecho a la**

Detenciones, 201  
Extranjeros/as, 201

**Asistencia jurídica gratuita**

Mujeres, 217  
 Violencia doméstica, 217

**Asistencia no residencial**

Personas mayores, 45

**Asociaciones, 89****Autismo**

Necesidades educativas especiales, 294

**Ayudas de emergencia social**

Pobres, 123, 381

**Ayudas y subvenciones**

Personas mayores  
 Residencias, 121  
 Trabajo, acceso al, 258  
 Víctimas del terrorismo, 193  
 Viviendas, rehabilitación de, 269, 371

**B****Barreras arquitectónicas**

Discapacidad, personas con, 125  
 Viviendas de protección oficial, 383

**Barreras arquitectónicas y urbanísticas**

Discapacidad, personas con, 262, 294

**Barreras en los transportes**

Discapacidad, personas con, 239

**Basura**

Procedimiento sancionador, 240, 374, 379

**Becas**

Cultura, derecho a la  
 Fomento, actividades de, 372  
 Educación universitaria, 383

**Bicicletas**

Tráfico urbano, ordenación del, 211, 385

**Boletines oficiales**

Principio de publicidad de las normas, 384

**C****Caminos y vías rurales**

Servicios públicos municipales, 237, 382

**Canteras**

Licencias, 114

**Cárceles, 27**

Pena, lugar de cumplimiento de la  
 Penas alternativas, 487  
 Régimen abierto, 487  
 Presas, 280  
 Presos/as, 217  
 Reinserción social, derecho a la, 487

**Cárceles extranjeras**

Presos/as, 217

**Carreteras**

Responsabilidad patrimonial, 248  
 Servicios públicos forales, 378  
 Servicios públicos municipales, 384

**Cementerios**

Servicios públicos municipales, 237

**Centros docentes**

Conservación y mantenimiento, 132, 369  
 Títulos universitarios, 146

**Cibertecas**

Salas recreativas, 193

**Colectivos sociales, 89**

Cooperación al desarrollo, 89  
Discapacidad, personas con, 89  
Drogadictos/as, 89  
Enfermos/as de sida, 89  
Enfermos/as mentales, 89  
Extranjeros/as, 89  
Gitanos/as, 89  
Menores, 89, 285  
Menores infractores, 89  
Mujeres, 89  
Presos/as, 89  
Temporeros/as, 89  
Victimas del terrorismo, 89

**Comportamiento, problemas de**

Menores, 56

**Conciertos educativos**

Educación, derecho a la, 132, 397, 462

**Conciliación de la vida familiar y laboral**

Igualdad, principio de, 456  
Mujeres, 281

**Concurso de traslados**

Función pública docente, 391  
Función pública sanitaria, 147

**Consentimiento informado**

Internamiento psiquiátrico involuntario, 257

**Construcción, vicios de**

Viviendas de protección oficial, 270

**Consumidores y usuarios, derechos de los, 114, 117****Contaminación, 226****Contaminación acústica, 226**

Comercio, establecimientos de, 392  
Hostelería, establecimientos de, 230, 377, 421  
Industria papelera, 233  
Personas mayores, 284  
Talleres, 228, 376

**Contaminación atmosférica, 226**

Hostelería, establecimientos de, 421  
Industria papelera, 233  
Plaguicidas, 393

**Contaminación de los ríos**

Aguas residuales, 235

**Contratos de gestión de servicios públicos**

Contratos, rescisión de los, 390

**Contratos de la administración pública**

Contratos de gestión de servicios públicos  
Contratos, rescisión de los, 390  
Contratos de servicios y trabajos atípicos  
Contratos, adjudicación de los, 393  
Responsabilidad patrimonial, 384

**Contratos de servicios y trabajos atípicos**

Contratos, adjudicación de los, 393

**Contribuyentes, derechos de los**

Devolución, 385  
Devolución de intereses, 373, 403, 464

**Cooperación al desarrollo**

Colectivos sociales, 89

**Cultura de paz, 98, 100, 475****Cultura, derecho a la**

Fomento, actividades de

Becas, 372

Euskara, 127

**Cursos de adaptación pedagógica, 144****D****Datos de carácter personal, protección de**

Intimidad personal y familiar, derecho a la, 255, 274, 459

Menores, 217

**Defensa, derecho a la**

Detenciones, 369

**Defensorías del pueblo, 105**

Federación Iberoamericana del Ombudsman, 105

Iberoamérica, 105

Principio de cooperación, 100

Principio de coordinación, 100

**Denominación de origen**

Recursos administrativos, 371

**Deporte escolar, 127****Derecho de tanteo**

Notificación

Tutela judicial efectiva, derecho a la, 371

**Derechos fundamentales**

Acceso en condiciones de igualdad, derecho de

Función pública, 460

Función pública general, 147, 155, 174, 368, 380, 381

Oferta pública de empleo, 147, 169

Asistencia jurídica, derecho a la

Detenciones, 201

Extranjeros/as, 201

Defensa, derecho a la

Detenciones, 369

Educación, derecho a la

Conciertos educativos, 132, 397, 462

Discapacidad, personas con, 86, 294

Educación infantil, 462

Educación universitaria, 462

Menores, 285

Menores infractores, 63

Necesidades educativas especiales, 462

Temporeros/as, 37

Transporte escolar, 462

Extranjeros/as, 505

Igualdad, principio de, 456

Alarde, 195, 280, 370

Alumnos/as, admisión de, 137, 138, 391

Conciliación de la vida familiar y laboral, 456

Educación infantil

Alumnos/as, admisión de, 373

Extranjeros/as, 456

Menores, 137, 138, 391

Mujeres, 195, 276, 280, 370

Servicios sanitarios, 251

Servicios sociosanitarios, 124

- Integridad física y moral, derecho a la
  - Cultura de paz, 475
  - Detenciones, 201, 207, 386
  - Extranjeros/as, 73, 201, 207, 291, 457
  - Malos tratos, 370
  - Mujeres, 217, 457
  - Víctimas del terrorismo, 457
- Intimidad personal y familiar, derecho a la
  - Alumnos/as, derechos y deberes de, 135, 459
  - Datos de carácter general, protección de, 255
  - Datos de carácter personal, protección de, 135, 217, 274, 459
  - Detenciones, 205, 376, 459
  - Menores, 135, 217, 459
  - Mujeres, 151
  - Personas mayores, 151
  - Procedimiento administrativo, 274
  - Residencias, 151
  - Salud laboral, 255, 459
- Intimidad personal y familiar, derecho a la
  - Detenciones, 386
- Libertad y seguridad personal, derecho a la
  - Detenciones, 201, 203, 224, 369, 386, 458
  - Extranjeros/as, 73, 201, 291
  - Menores, 203
  - Prisión preventiva, 217
- Medios de comunicación social, derecho de acceso a, 368, 460
- Menores, 104
- Menores infractores, 104
- Presunción de inocencia, derecho a la
  - Procedimiento sancionador, 240, 374, 379
- Propia imagen, derecho a la, 127
- Reinserción social, derecho a la
  - Cárceles, 487
  - Pena, cumplimiento de la, 101, 411
  - Presos/as, 461
- Tutela judicial efectiva, derecho a la, 461
  - Dilaciones indebidas, 217, 225
  - Enfermos/as mentales, 217
  - Medidas provisionales, 217
  - Mujeres, 217, 225
  - Notificación, 103, 182, 371
  - Notificación edictal, 501
- Vida, derecho a la
  - Cultura de paz, 475
- Derechos humanos, 475**
  - Extranjeros/as, 505
  - Menores, 104
  - Menores infractores, 104
  - Ombudsman, 105
  - Paz, derecho a la, 98, 100
  - Tribunal penal internacional, 105
- Derechos humanos, educación en, 96**
- Derechos sociales**
  - Discapacidad, personas con, 87, 122, 123, 189, 209, 262, 268, 294, 388, 470
  - Enfermos/as mentales, 77
  - Extranjeros/as, 505

Familia, 450, 466  
 Familias monoparentales, 179, 386  
 Familias numerosas, 119  
 Medio ambiente adecuado, derecho a un, 228, 230, 233, 235, 376, 468  
 Menores, 49, 104, 285  
 Menores infractores, 59, 104  
 Mujeres, 281  
 Personas mayores, 41, 45, 125, 284, 471  
 Pobres, 119, 123, 381  
 Salud, derecho a la, 444, 466  
 Servicios sociales de base, 74  
 Temporeros/as, 36, 291  
 Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 262, 388, 450, 469

#### **Derechos y deberes de los ciudadanos**

Contribuyentes, derechos de los  
 Devolución, 385  
 Devolución de intereses, 373, 403, 464  
 Información y participación, derecho a la  
 Alumnos/as, derechos y deberes de, 383  
 Principio de justicia tributaria  
 IBI, 464  
 Precios públicos, 386, 464  
 Propiedad privada, derecho a la, 465

#### **Derechos y deberes de los ciudadanos/as**

Consentimiento informado, 257  
 Identificación de funcionarios/as, 152  
 Información y participación, derecho a la  
 Obras públicas, 237  
 Libre competencia, derecho a la, 114  
 Principio de justicia tributaria  
 Precios públicos, 179  
 Precios públicos municipales, 190  
 Propiedad privada, derecho a la  
 Explotaciones agropecuarias, 114  
 Explotaciones forestales, 114, 116

#### **Desnudos**

Detenciones, 205, 376, 459

#### **Detenciones, 459**

Asistencia jurídica, derecho a la, 201  
 Desnudos, 205, 376, 459  
 Extranjeros/as, 201, 207  
 Integridad física y moral, derecho a la, 201, 207, 386  
 Intimidad personal y familiar, derecho a la, 205, 376, 386, 459  
 Libertad y seguridad personal, derecho a la, 201, 203, 224, 386, 458  
 Malos tratos, 207  
 Menores, 203  
 Notificación, 224  
 Policía, 369  
 Registros corporales, 201

#### **Devolución de intereses, 373, 403, 464**

#### **Diabetes**

Necesidades educativas especiales, 294

#### **Dilaciones indebidas, 217**

Enfermos/as mentales, 217  
 Separación y divorcio, procedimiento de, 217, 225  
 Tutela judicial efectiva, derecho a la, 217, 225

#### **Discapacidad, personas con, 383, 388**

Accesibilidad, 294

- Autismo
  - Necesidades educativas especiales, 294
- Barreras arquitectónicas, 125
- Barreras arquitectónicas y urbanísticas, 262, 294
- Barreras en los transportes, 239
- Colectivos sociales, 89
- Derechos sociales, 470
- Diabetes
  - Necesidades educativas especiales, 294
- Estacionamientos, 294
- Función pública, 294
- Integración social, 87, 294
- IRPF, 268
- IVTM, 189
- Necesidades educativas especiales, 86, 294
- OTA, 209, 388
- Pensiones asistenciales, 123
- Política fiscal, 294
- Principios rectores de la política social y económica, 470
- Trabajo, acceso al, 122
- Viviendas de protección oficial, 268
- Disciplina urbanística, 262**
  - Licencias de obras, 265, 375, 388, 392
  - Responsabilidad patrimonial, 387
  - Ruina, 373
  - Servidumbres, 392
- Documentos, presentación de**
  - Procedimiento administrativo, 381
- Drogadictos/as**
  - Colectivos sociales, 89
- Drogo dependencias, tratamiento de**
  - Prestaciones sanitarias, 251

**E****Educación**

- Derechos humanos, 96
- Menores, 285
- Necesidades educativas especiales
  - Autismo, 294
  - Diabetes, 294
  - Discapacidad, personas con, 86, 294

**Educación, derecho a la**

- Conciertos educativos, 132, 397, 462
- Discapacidad, personas con, 294
  - Necesidades educativas especiales, 86
- Educación infantil, 462
- Educación universitaria, 462
- Menores, 285
- Menores infractores, 63
- Necesidades educativas especiales, 462
- Temporeros/as, 37
- Transporte escolar, 462

**Educación en derechos humanos, 475****Educación infantil**

- Alumnos/as, admisión de, 137, 138, 373, 391
- Datos de carácter personal, protección de, 135, 459
- Educación, derecho a la, 462
- Programación general de la enseñanza, 132



**Educación postobligatoria**

Necesidades educativas especiales, 132

**Educación primaria**

Alumnos/as, derechos y deberes de, 132

Necesidades educativas especiales, 132, 145

Transporte escolar, 132

**Educación secundaria obligatoria**

Alumnos/as, derechos y deberes de, 132

Necesidades educativas especiales, 132

Transporte escolar, 132

**Educación universitaria**

Alumnos/as, admisión de, 142, 369

Alumnos/as, evaluación de, 132, 378

Becas, 383

Cursos de adaptación pedagógica, 144

Educación, derecho a la, 462

Evaluaciones, 132, 140, 378

**Educadores/as**

Trabajo, condiciones de, 61

**Enfermos/as de sida**

Colectivos sociales, 89

**Enfermos/as mentales**

Colectivos sociales, 89

Consentimiento informado, 257

Dilaciones indebidas, 217

Servicios comunitarios, 77

Tutela judicial efectiva, derecho a la, 217

**Errores, subsanación de**

Provisión

Función pública docente, 147, 165, 391

**Espectáculos tradicionales**

Animales, protección de los, 130, 385

Menores, 130

**Estacionamientos**

Discapacidad, personas con, 294

Medidas cautelares, 213

**Euskara y administración pública**

Normalización lingüística, 127, 128, 129

**Excedencia por cuidado de descendientes**

Funcionarios/as interinos/as, 147, 163, 383

Mujeres, 163, 383

**Explotaciones agropecuarias, 114****Explotaciones forestales, 114**

Procedimiento sancionador, 116

**Extranjeros/as, 505**

Asistencia jurídica, derecho a la, 201

Colectivos sociales, 89

Detenciones, 201

Igualdad, principio de, 456

Integridad física y moral, derecho a la, 201, 457

Legislación, 291

Libertad y seguridad personal, derecho a la, 201

Malos tratos, 207

Menores, 50, 285, 291

Menores infractores, 291

Policía, 73, 201, 207, 291

Presos/as, 217

**F****Familia**

- Derechos sociales, 466
- Principios rectores de la política social y económica, 466
- Viviendas de protección oficial, 450

**Familias monoparentales**

- Mujeres, 281
- Precios públicos, 179, 386, 464

**Familias numerosas**

- Legislar, necesidad de, 119

**Federación Iberoamericana del Ombudsman**

- Defensorías del pueblo, 105
- Ombudsman, 105

**Fomento, actividades de**

- Becas
  - Cultura, derecho a la, 372
- Euskara, 127

**Formación continua**

- Trabajo, 258, 261

**Función pública**

- Discapacidad, personas con, 294

**Función pública docente**

- Concurso de traslados, 391
- Funcionarios/as interinos/as
  - Excedencia por cuidado de descendientes, 147, 163, 383
  - Mujeres, 147, 163, 383
- Mujeres, 147, 168
- Permisos parentales, 147, 168
- Provisión, 147, 158
  - Errores, subsanación de, 147, 165, 391

**Función pública general**

- Acceso en condiciones de igualdad, derecho de, 147, 155, 174, 368, 380, 381
- Autoorganización de la administración, 151
- Carrera administrativa, 147
- Ingreso, 155, 380, 381
- Régimen disciplinario, 147, 378
- Residencias
  - Mujeres, 151
  - Personas mayores, 151
- Seguridad social, 258
- Trabajo, condiciones de, 147, 391

**Función pública sanitaria**

- Concurso de traslados, 147
- Régimen disciplinario, 378
- Retribuciones, 147
- Sustituciones, 147

**Funcionarios/as interinos/as**

- Excedencia por cuidado de descendientes, 163, 383
- Oferta pública de empleo, 147, 169

**G****Garajes**

- Actividades clasificadas urbanas, 389
- Licencias, 389

**Género, perspectiva de**

- Mujeres, 276

**Gestión urbanística, 262**

- Realojo, derecho de, 271

**Gimnasios**

- Actividades clasificadas urbanas, 382
- Licencias, 382

**Gitanos/as**

- Colectivos sociales, 89

**Grupos de especial protección**

- Discapacidad, personas con
  - Accesibilidad, 294
  - Autismo, 294
  - Barreras arquitectónicas, 125
  - Barreras arquitectónicas y urbanísticas, 262, 294
  - Barreras en los transportes, 239
  - Colectivos sociales, 89
  - Derechos sociales, 189, 470
  - Diabetes, 294
  - Estacionamientos, 294
  - Función pública, 294
  - Integración social, 87, 294
  - IRPF, 268
  - IVTM, 189
  - Necesidades educativas especiales, 86, 294
  - OTA, 209, 388
  - Pensiones asistenciales, 123
  - Política fiscal, 294
  - Trabajo, acceso al, 122
  - Viviendas de protección oficial, 383
- Drogadictos/as
  - Colectivos sociales, 89
- Drogodependientes
  - Prestaciones sanitarias, 251
- Enfermos/as de sida
  - Colectivos sociales, 89
- Enfermos/as mentales
  - Colectivos sociales, 89
  - Internamiento psiquiátrico involuntario, 257
  - Servicios comunitarios, 77
- Extranjeros/as, 505
  - Colectivos sociales, 89
  - Detenciones, 201, 207
  - Igualdad, principio de, 456
  - Integridad física y moral, derecho a la, 457
  - Menores, 50, 285, 291
  - Menores infractores, 291
  - Policía, 73, 291
  - Presos/as, 217
- Familia
  - Derechos sociales, 466
  - Viviendas de protección oficial, 450
- Familias monoparentales
  - Mujeres, 281
  - Precios públicos, 179, 386, 464
- Gitanos/as
  - Colectivos sociales, 89
- Menores, 49, 104
  - Acogida, centros de, 49, 285
  - Alumnos/as, admisión de, 137, 138, 373, 391
  - Alumnos/as, derechos y deberes de, 132, 383
  - Colectivos sociales, 89, 285

- Comportamiento, problemas de, 56
- Datos de carácter personal, protección de, 135, 217, 459
- Derechos sociales, 466
- Detenciones, 203
- Educación, 285
- Extranjeros/as, 50, 285, 291
- Legislar, necesidad de, 49, 285
- Medios de comunicación social, 130
- Necesidades educativas especiales, 132, 145
- Programación general de la enseñanza, 132
- Servicios sanitarios, 285
- Temporeros/as, 37
- Transporte escolar, 132
- Tutela, 119, 285
- Menores infractores, 59, 104, 217
  - Colectivos sociales, 89
  - Educación, derecho a la, 63
  - Educadores/as, 61
  - Extranjeros/as, 291
  - Integración social, 65
  - Internamiento, centros de, 60
- Mujeres
  - Alarde, 195, 280, 370
  - Asistencia jurídica gratuita, 217
  - Colectivos sociales, 89
  - Conciliación de la vida familiar y laboral, 281
  - Excedencia por cuidado de descendientes, 147, 163, 383
  - Familias monoparentales, 281
  - Género, perspectiva de, 276
  - Igualdad, principio de, 276
  - Integridad física y moral, derecho a la, 457
  - Medios de comunicación social, 281
  - Permisos parentales, 147, 168
  - Presas, 217
  - Prestaciones asistenciales, 281
  - Prestaciones sanitarias, 281
  - Quejas, 278
  - Residencias, 151
  - Separación y divorcio, procedimiento de, 217, 225
  - Trabajo, acceso al, 280
  - Transportes, 281
  - Violencia doméstica, 217, 280
  - Viudas, 281
- Personas mayores, 121
  - Asistencia no residencial, 45
  - Derechos sociales, 471
  - Prestaciones asistenciales, 125
  - Residencias, 41, 151, 284
- Pobres
  - Ayudas de emergencia social, 123, 381
  - Prestaciones asistenciales, 119
- Presas
  - Cárceles, 280
- Presos/as, 217
  - Cárceles extranjeras, 217
  - Colectivos sociales, 89
  - Servicios sanitarios, 217

- Temporeros/as, 36
  - Colectivos sociales, 89
  - Educación, derecho a la, 37
  - Menores, 37
  - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 291, 430
- Víctimas del terrorismo
  - Colectivos sociales, 89
  - Integridad física y moral, derecho a la, 457
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una
  - Temporeros/as, 36

**H****Hostelería, establecimientos de**

- Actividades clasificadas urbanas, 376, 377, 379, 387, 388
- Comercio, establecimientos de, 392
- Contaminación acústica, 377, 421
- Contaminación atmosférica, 421
- Horarios, 193
- Licencias, 387

**Humos**

- Hostelería, establecimientos de, 421
- Industria papelera, 233

**I****IAE**

- Hecho imponible, 188

**IBI**

- Bonificaciones
  - Viviendas de protección oficial, 189
- Impuestos municipales, 179
- Pago, 183

**ICIO**

- Base imponible, 386

**Identificación de funcionarios/as**

- Derechos y deberes de los ciudadanos/as, 152

**Igualdad, principio de, 456**

- Alarde, 195, 280, 370
- Alumnos/as, admisión de, 137, 138, 373, 391
- Conciliación de la vida familiar y laboral, 456
- Extranjeros/as, 456
- Menores, 137, 138, 391
- Mujeres, 195, 276, 280, 370
- Servicios sanitarios
  - Parálisis cerebral, 251
- Servicios sociosanitarios
  - Parálisis cerebral, 124

**Impuestos forales**

- IRPF, 179, 184
- ITP, 182
- IVA, 185

**Impuestos municipales**

- IAE, 188
- IBI, 179, 183, 189
- ICIO, 386
- IVTM, 179, 187, 189, 380

**Industria papelera**

- Contaminación acústica, 233
- Contaminación atmosférica, 233

**Infertilidad, tratamiento de la**

Prestaciones sanitarias, 251, 253

**Información y participación, derecho a la**

Obras públicas, 237

**Inspección técnica de vehículos**

Procedimiento sancionador, 114

**Integración social**

Discapacidad, personas con, 87, 294

Menores infractores, 65

**Integridad física y moral, derecho a la**

Cultura de paz, 475

Detenciones, 201, 207, 386

Extranjeros/as, 201, 207, 457

Policía, 73, 291

Malos tratos, 370

Mujeres, 217, 457

Víctimas del terrorismo, 457

**Internamiento, centros de**

Menores infractores, 60

**Internamiento psiquiátrico involuntario**

Consentimiento informado, 257

**Intimidación personal y familiar, derecho a la**

Alumnos/as, derechos y deberes de, 135, 459

Detenciones, 205, 376, 386, 459

Menores, 135, 217, 459

Mujeres, 151

Personas mayores, 151

Procedimiento administrativo, 274

Residencias, 151

Salud laboral, 255, 459

**IRPF**

Base imponible, 184

Discapacidad, personas con, 268

Impuestos forales, 179

Viviendas de protección oficial, 268

**ITP**

Notificación, 182

**IVA**

Procedimiento tributario sancionador, 185

**IVTM**

Discapacidad, personas con, 189

Impuestos municipales, 179

Pago, 187

Potencia fiscal, 189

Prescripción, 380

Principio de legalidad, 189

Tarifas, 187

**L****Legislación**

Extranjeros/as, 291

**Legislar, necesidad de**

Familias numerosas, 119

Menores, 49, 285

**Libertad y seguridad personal, derecho a la**

Detenciones, 201, 203, 224, 369, 386, 458

Extranjeros/as, 201

Policía, 73, 291

Menores, 203  
Prisión preventiva, 217

**Libre competencia, derecho a la, 114**

**Licencias**

Actividades clasificadas urbanas, 421  
Canteras, 114  
Garajes, 389  
Gimnasios, 382  
Hostelería, establecimientos de, 387  
Sociedades gastronómicas, 380  
Txokos, 376  
Vados, 249

**Licencias de obras**

Disciplina urbanística, 265, 375, 388, 392

**M**

**Malos tratos**

Detenciones, 207  
Extranjeros/as, 207  
Integridad física y moral, derecho a la, 370

**Mediación**

Medio ambiente adecuado, derecho a un, 96

**Medidas cautelares**

Estacionamientos, 213  
Silencio administrativo, 213  
Vehículos, retirada de, 373

**Medidas provisionales**

Parejas de hecho, 217  
Tutela judicial efectiva, derecho a la, 217

**Medio ambiente adecuado, derecho a un, 226, 376, 377, 379, 388**

Contaminación acústica, 228, 230, 233, 284, 376, 377, 392, 421  
Contaminación atmosférica, 233, 393, 421  
Contaminación de los ríos, 235  
Derechos sociales, 468  
Principios rectores de la política social y económica, 468

**Medios de comunicación social**

Animales, protección de los, 130  
Menores, 130  
Mujeres, 281

**Medios de comunicación social, derecho de acceso a, 460**

Derechos fundamentales, 368

**Menores, 49, 104**

Acogida, centros de, 49, 285  
Alumnos/as, admisión de, 137, 138, 373, 391  
Alumnos/as, derechos y deberes de  
    Información y participación, derecho a la, 383  
Colectivos sociales, 89, 285  
Comportamiento, problemas de, 56  
Datos de carácter personal, protección de, 217  
    Intimidad personal y familiar, derecho a la, 135, 459  
Derechos sociales, 466  
Educación, 285  
Educación infantil  
    Programación general de la enseñanza, 132  
Educación primaria  
    Alumnos/as, derechos y deberes de, 132  
    Necesidades educativas especiales, 132  
    Transporte escolar, 132

Educación secundaria obligatoria  
 Necesidades educativas especiales, 132  
 Espectáculos tradicionales, 130  
 Extranjeros/as, 50, 285, 291  
 Intimidad personal y familiar, derecho a la, 217  
 Legislar, necesidad de, 49, 285  
 Libertad y seguridad personal, derecho a la, 203  
 Medios de comunicación social, 130  
 Necesidades educativas especiales, 145  
 Policía, 203  
 Principios rectores de la política social y económica, 466  
 Servicios sanitarios, 285  
 Temporeros/as, 37  
 Tutela, 119, 285

**Menores infractores, 59, 104, 217**

Colectivos sociales, 89  
 Educación, derecho a la, 63  
 Educadores/as  
 Trabajo, condiciones de, 61  
 Extranjeros/as, 291  
 Integración social, 65  
 Internamiento, centros de, 60

**Mujeres**

Alarde, 195, 280, 370  
 Asistencia jurídica gratuita, 217  
 Colectivos sociales, 89  
 Conciliación de la vida familiar y laboral, 281  
 Excedencia por cuidado de descendientes, 147, 163, 383  
 Familias monoparentales, 281  
 Función pública docente, 147, 168  
 Funcionarios/as interinos/as, 147, 163, 383  
 Género, perspectiva de, 276  
 Igualdad, principio de, 195, 276, 280, 370  
 Integridad física y moral, derecho a la, 457  
 Medios de comunicación social, 281  
 Permisos parentales, 147, 168  
 Presas, 217  
 Prestaciones asistenciales, 281  
 Prestaciones sanitarias, 281  
 Procedimiento judicial, 217  
 Quejas, 278  
 Residencias, 151  
 Separación y divorcio, procedimiento de, 217, 225  
 Trabajo, acceso al, 280  
 Transportes, 281  
 Tutela judicial efectiva, derecho a la, 217, 225  
 Violencia doméstica, 217, 280  
 Viudas, 281

**N**

**Necesidades educativas especiales, 145**

Educación, derecho a la, 462  
 Educación postobligatoria, 132  
 Educación primaria, 132  
 Educación secundaria obligatoria, 132

**Normalización lingüística**

Euskara y administración pública, 127, 128, 129



**Notificación**

- Detenciones, 224
- ITP, 182
- Procedimiento administrativo, 103
- Procedimiento tributario, 182
- Tutela judicial efectiva, derecho a la, 182

**Notificación edictal**

- Tutela judicial efectiva, derecho a la, 501

**O****Obesidad mórbida**

- Prestaciones sanitarias, 251

**Obras públicas**

- Información y participación, derecho a la, 237
- Responsabilidad patrimonial, 237

**Oferta pública de empleo**

- Acceso en condiciones de igualdad, derecho de, 147, 169
- Funcionarios/as interinos/as, 147, 169

**Ombudsman, 105, 475**

- Derechos humanos, 105
- Federación Iberoamericana del Ombudsman, 105
- Iberoamérica, 105
- Principio de cooperación, 100

**OTA**

- Discapacidad, personas con, 209
- Principio de legalidad, 209
- Procedimiento sancionador, 388

**P****Padrón, 381**

- Pensiones asistenciales, 123

**Parálisis cerebral**

- Servicios sanitarios, 251
- Servicios sociosanitarios, 124

**Parejas de hecho**

- Medidas provisionales, 217

**Paz, derecho a la, 98, 100****Pena, cumplimiento de la**

- Alternativas al internamiento, 101, 411
- Arrestos de fin de semana, 411
- Presos/as, 101, 411
- Régimen abierto
  - Reinserción social, derecho a la, 101

**Pena, lugar de cumplimiento de la**

- Medidas alternativas, 487
- Presos/as, 217
- Régimen abierto, 487
  - Reinserción social, derecho a la, 217

**Pensiones asistenciales**

- Discapacidad, personas con, 123
- Padrón, 123

**Permisos parentales**

- Función pública docente, 147, 168
- Mujeres, 147, 168

**Personas mayores**

- Asistencia no residencial, 45
- Contaminación acústica, 284

- Derechos sociales, 471
- Personas asistenciales, 125
- Principios rectores de la política social y económica, 471
- Residencias, 41, 151, 284
  - Ayudas y subvenciones, 121
- Ruido, 284
- Servicios sociosanitarios
  - Principio de cooperación, 284
  - Principio de coordinación, 284

**Plaguicidas**

- Contaminación atmosférica, 393

**Planeamiento urbanístico, 262**

- Principio de jerarquía normativa, 375
- Principio de legalidad, 375
- Servidumbre de protección
  - Dominio público marítimo terrestre, 265, 384

**Pobres**

- Ayudas de emergencia social, 123, 381
- Prestaciones asistenciales, 119

**Policia**

- Detenciones, 201, 203, 205, 207, 224, 369, 376
  - Extranjeros/as, 201, 207
  - Menores, 203
- Extranjeros/as, 73, 201, 207, 291
- Menores, 203
- Seguridad ciudadana, 193

**Política fiscal**

- Discapacidad, personas con, 294

**Precios públicos**

- Familias monoparentales, 179, 386, 464

**Precios públicos municipales**

- Principio de justicia tributaria, 190
- Vados, 190

**Presas**

- Cárceles, 280

**Presos/as, 27**

- Cárceles, 217
- Cárceles extranjeras, 217
- Colectivos sociales, 89
- Extranjeros/as, 217
- Módulo materno-infantil, 217
- Pena, cumplimiento de la
  - Régimen abierto, 101
  - Reinserción social, derecho a la, 101, 411
- Pena, lugar de cumplimiento de la
  - Régimen abierto, 217
  - Reinserción social, derecho a la, 217
- Prisión preventiva, 217
- Reinserción social, derecho a la, 461
- Servicios sanitarios, 217

**Prestaciones asistenciales**

- Mujeres, 281
- Personas mayores, 125
- Pobres, 119

**Prestaciones sanitarias**

- Drogodependencias, tratamiento de, 251
- Infertilidad, tratamiento de la, 251, 253
- Mujeres, 281

- Obesidad mórbida, 251
- Transporte sanitario, 254, 378, 444
- Presunción de inocencia, derecho a la**
  - Procedimiento sancionador, 240, 374, 379
- Principio de cooperación**
  - Defensorías del pueblo, 100
  - Ombudsman, 100
  - Servicios sociosanitarios, 119, 124, 251
    - Personas mayores, 284
- Principio de coordinación**
  - Defensorías del pueblo, 100
  - Ombudsman, 100
  - Servicios sanitarios, 124
  - Servicios sociosanitarios, 119, 251
    - Personas mayores, 284
- Principio de jerarquía normativa**
  - Planeamiento urbanístico, 375
- Principio de justicia tributaria**
  - IBI, 464
  - Precios públicos
    - Familias monoparentales, 179, 386, 464
  - Precios públicos municipales, 190
- Principio de legalidad**
  - IVTM, 189
  - OTA, 209
  - Planeamiento urbanístico, 375
  - Procedimiento sancionador, 372
  - Tasas municipales, 375
- Principio de publicidad de las normas**
  - Boletines oficiales, 384
- Principios rectores de la actividad administrativa**
  - Principio de cooperación
    - Servicios sociosanitarios, 119, 124, 251, 284
  - Principio de coordinación
    - Servicios sociosanitarios, 119, 124, 251, 284
- Principios rectores de la política social y económica**
  - Cultura, derecho a la
    - Fomento, actividades de, 127
      - Becas, 372
  - Discapacidad, personas con, 189, 209, 470
    - Accesibilidad, 294
    - Barreras arquitectónicas y urbanísticas, 262, 294
    - Estacionamientos, 294
    - Función pública, 294
    - Integración social, 87, 294
    - IRPF, 268
    - OTA, 388
    - Pensiones asistenciales, 123
    - Política fiscal, 294
    - Trabajo, acceso al, 122
    - Viviendas de protección oficial, 383
  - Enfermos/as mentales
    - Servicios comunitarios, 77
  - Extranjeros/as, 505
  - Familia, 450, 466
  - Familias monoparentales
    - Precios públicos, 179, 386

- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 226, 377, 379, 388, 468
  - Contaminación acústica, 228, 230, 233, 284, 376, 392, 421
  - Contaminación atmosférica, 233, 393, 421
  - Contaminación de los ríos, 235
  - Mediación, 96
- Menores, 49, 104, 285, 466
  - Acogida, centros de, 49, 285
  - Comportamiento, problemas de, 56
  - Extranjeros/as, 50
  - Tutela, 285
- Menores infractores, 59, 104
  - Educadores/as, 61
  - Integración social, 65
  - Internamiento, centros de, 60
- Mujeres
  - Conciliación de la vida familiar y laboral, 281
  - Prestaciones sanitarias, 281
  - Trabajo, acceso al, 280
- Personas mayores, 471
  - Asistencia no residencia, 45
  - Prestaciones asistenciales, 125
  - Residencias, 41, 284
  - Servicios sociosanitarios, 284
- Pobres
  - Ayudas de emergencia social, 123, 381
  - Prestaciones asistenciales, 119
- Salud, derecho a la, 466
  - Menores, 285
  - Presos/as, 217
  - Transporte sanitario, 444
- Servicios sociales de base, 74
- Temporeros/as, 36, 291
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 469
  - Familia, 450
  - Temporeros/as, 36, 430
  - Viviendas de protección oficial, 262, 388
- Principios rectores del ordenamiento jurídico**
  - Principio de legalidad, 189, 209
  - Tasas municipales, 375
- Prisión preventiva**
  - Presos/as, 217
- Procedimiento administrativo, 384**
  - Acto administrativo
    - Tráfico urbano, ordenación del, Vehículos pesados, 392
  - Datos de carácter personal, protección de, 274
  - Derechos y deberes de los ciudadanos/as
    - Identificación de funcionarios/as, 152
  - Disciplina urbanística
    - Licencias de obras, 265, 375, 388
    - Servidumbres, 392
  - Documentos, presentación de, 381
  - Errores, subsanación de
    - Función pública docente, 147, 165, 391
  - Fomento, actividades de
    - Becas
      - Cultura, derecho a la, 372

- Licencias
  - Actividades clasificadas urbanas, 421
  - Canteras, 114
  - Garajes, 389
  - Gimnasios, 382
  - Hostelería, establecimientos de, 387
  - Sociedades gastronómicas, 380
  - Txokos, 376
  - Vados, 249
- Licencias de obras
  - Disciplina urbanística, 392
- Medidas cautelares
  - Estacionamientos, 213
  - Vehículos, retirada de, 373
- Notificación, 103
  - Derecho de tanteo, 371
  - ITP, 182
- Obras públicas
  - Información y participación, derecho a la, 237
- Prescripción
  - IVTM, 380
- Procedimiento sancionador
  - Basura, 240, 374, 379
  - Competencias, 374
  - Explotaciones forestales, 116
  - Inspección técnica de vehículos, 114
  - IVA, 185
  - Notificación edictal, 501
  - OTA, 388
  - Principio de legalidad, 372
  - Régimen disciplinario, 147, 378
  - Tráfico, 193, 372, 380, 382, 383, 385, 393
  - Transportes, 198, 372
- Recursos administrativos
  - Denominación de origen, 371
- Resoluciones, motivación de
  - Abogados y procuradores, colegios de, 222
- Responsabilidad patrimonial, 373, 375, 381, 495
  - Disciplina urbanística, 387
  - Obras públicas, 237
  - Ruina, 373
  - Servicios públicos, 237, 426
  - Servicios públicos forales, 248
  - Servicios públicos municipales, 244, 374, 375, 379, 385, 387
- Silencio administrativo
  - Abogados y procuradores, colegios de, 221
  - Medidas cautelares, 213
- Procedimiento judicial**
  - Asistencia jurídica gratuita, 217
  - Datos de carácter personal, protección de, 217
  - Dilaciones indebidas, 217
    - Enfermos/as mentales, 217
    - Separación y divorcio, procedimiento de, 217, 225
  - Medidas provisionales
    - Parejas de hecho, 217
  - Menores, 217
  - Mujeres, 217

Notificación

Detenciones, 224

Violencia doméstica, 217

**Procedimiento sancionador**

Basura, 240, 374, 379

Competencias

Tráfico, 374

Explotaciones forestales, 116

Inspección técnica de vehículos, 114

IVA, 185

Notificación edictal, 501

OTA, 388

Presunción de inocencia, derecho a la, 240, 374, 379

Principio de legalidad, 372

Régimen disciplinario, 147, 378

Tráfico, 193, 372, 380, 382, 383, 385, 393

Transportes, 198, 372

**Procedimiento tributario, 179**

Notificación, 182

Prescripción

IVTM, 380

Procedimiento sancionador

IVA, 185

**Procedimiento tributario sancionador**

IVA, 185

**Programación general de la enseñanza**

Educación infantil, 132

**Propia imagen, derecho a la, 127**

**Propiedad privada, derecho a la, 465**

Explotaciones forestales, 114, 116

**Q**

**Quejas**

Mujeres, 278

**R**

**Realojo, derecho de, 271**

**Recursos administrativos**

Denominación de origen, 371

**Régimen disciplinario**

Función pública general, 147, 378

Función pública sanitaria, 378

**Registros corporales**

Detenciones, 201

**Reinserción social, derecho a la**

Cárceles, 487

Pena, cumplimiento de la, 101, 411

Régimen abierto, 101

Pena, lugar de cumplimiento de la, 217

Régimen abierto, 217

Presos/as, 461

**Residencias**

Ayudas y subvenciones

Personas mayores, 121

Intimidad personal y familiar, derecho a la, 151

Personas mayores, 41, 284

**Residuos, 226****Residuos urbanos**

Servicios públicos municipales, 237

**Resoluciones, motivación de**

Abogados y procuradores, colegios de, 222

**Responsabilidad patrimonial, 102, 373, 375, 495**

Contratos de la administración pública, 384

Disciplina urbanística, 387

Obras públicas, 237

Procedimiento administrativo, 381

Ruina, 373

Servicios públicos, 237, 426

Servicios públicos forales

Carreteras, 248

Servicios públicos municipales, 244, 374, 375, 379, 385, 387, 388

**Retribuciones**

Función pública sanitaria, 147

**Ruido**

Comercio, establecimientos de, 392

Hostelería, establecimientos de, 230, 377, 421

Industria papelera, 233

Personas mayores, 284

Talleres, 228, 376

**Ruina**

Responsabilidad patrimonial, 373

**S****Salas recreativas**

Cibertecas, 193

**Salud, derecho a la**

Derechos sociales, 466

Menores, 285

Presos/as, 217

Principios rectores de la política social y económica, 466

**Salud laboral**

Datos de carácter personal, protección de, 255, 459

**Salud pública**

Servicios públicos municipales, 374

**Seguridad ciudadana**

Policía, 193

**Seguridad social**

Función pública general, 258

**Señalización**

Tráfico, ordenación del, 380

**Separación y divorcio, procedimiento de**

Dilaciones indebidas, 217, 225

Mujeres, 217, 225

**Servicio de atención al paciente**

Servicios sanitarios, 251

**Servicios comunitarios**

Enfermos/as mentales, 77

**Servicios públicos**

Responsabilidad patrimonial, 237, 426

Televisión, 243

**Servicios públicos forales**

Carreteras, 378

Responsabilidad patrimonial, 248

**Servicios públicos municipales, 374**

- Agua, abastecimiento de, 249
- Barreras en los transportes
  - Discapacidad, personas con, 239
- Caminos y vías rurales, 237, 382
- Carreteras, 384
- Cementerios, 237
- Residuos urbanos, 237
- Responsabilidad patrimonial, 244, 374, 375, 379, 385, 387, 388
- Tasas municipales, 375

**Servicios sanitarios**

- Menores, 285
- Parálisis cerebral, 251
- Presos/as, 217
- Servicio de atención al paciente, 251
- Urgencias, 256

**Servicios sociales de base, 74****Servicios sociosanitarios**

- Parálisis cerebral, 124
- Principio de cooperación, 119, 124, 251
- Principio de coordinación, 119, 124, 251

**Servidumbres**

- Disciplina urbanística, 392

**Silencio administrativo**

- Abogados y procuradores, colegios de, 221
- Medidas cautelares, 213

**Sociedades gastronómicas**

- Actividades clasificadas urbanas, 380
- Licencias, 380

**Sustituciones**

- Función pública sanitaria, 147

**T****Tabaquismo, 251, 372****Talleres**

- Contaminación acústica, 228, 376

**Tanteo y retracto, derecho de**

- Viviendas de protección oficial, 272

**Tarifas**

- Agua y saneamiento, 179

**Tasas municipales**

- Hecho imponible, 191
- Principio de legalidad, 375
- Servicios públicos municipales, 375

**Televisión**

- Servicios públicos, 243

**Temporeros/as, 36**

- Colectivos sociales, 89
- Educación, derecho a la, 37
- Menores, 37
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 36, 291, 430

**Titulos universitarios, 146****Trabajo**

- Formación continua, 258, 261

**Trabajo, acceso al**

- Ayudas y subvenciones, 258
- Discapacidad, personas con, 122
- Mujeres, 280



**Trabajo, condiciones de**

- Educadores/as, 61
- Función pública general, 147, 391

**Tráfico**

- Procedimiento sancionador, 193, 372, 380, 382, 383, 385, 393
- Competencias, 374

**Tráfico, ordenación del, 193**

- Señalización, 380

**Tráfico urbano, ordenación del**

- Bicicletas, 211, 385
- Vehículos pesados, 392

**Transporte de mercancías peligrosas**

- Gas, 118

**Transporte sanitario**

- Prestaciones sanitarias, 254, 378, 444

**Transportes**

- Mujeres, 281
- Procedimiento sancionador, 198, 372

**Transportes escolar**

- Educación, derecho a la, 462

**Tribunal penal internacional**

- Derechos humanos, 105

**Tutela**

- Menores, 119, 285

**Tutela judicial efectiva, derecho a la, 461**

- Dilaciones indebidas, 217, 225
- Enfermos/as mentales, 217
- Medidas provisionales, 217
- Mujeres, 217, 225
- Notificación, 103, 182
- Viviendas de protección oficial, 371
- Notificación edictal, 501

**Txokos**

- Actividades clasificadas urbanas, 376
- Licencias, 376

**U****Urgencias**

- Servicios sanitarios, 256

**V****Vados**

- Licencias, 249
- Precios públicos municipales, 190

**Vehículos pesados**

- Tráfico urbano, ordenación del, 392

**Vehículos, retirada de**

- Medidas cautelares, 373

**Víctimas, 475****Víctimas del terrorismo**

- Ayudas y subvenciones, 193
- Colectivos sociales, 89
- Integridad física y moral, derecho a la, 457

**Vida, derecho a la**

- Cultura de paz, 475

**Violencia doméstica**

- Asistencia jurídica gratuita, 217

Mujeres, 217, 280  
Procedimiento judicial, 217

**Viudas**

Mujeres, 281

**Vivienda digna y adecuada, derecho a una**

Derechos sociales, 469  
Principios rectores de la política social y económica, 469  
Temporeros/as, 36, 291, 430  
Viviendas de protección oficial, 262, 388

**Viviendas de protección oficial, 262**

Adjudicación, criterios de, 388  
Barreras arquitectónicas, 383  
Discapacidad, personas con, 383  
Construcción, vicios de, 270  
Derecho de tanteo, 371  
Discapacidad, personas con, 268  
Familia, 450  
IBI, 189  
IRPF, 268  
Tanteo y retracto, derecho de, 272

**Viviendas municipales**

Renta, 380

**Viviendas, rehabilitación de**

Ayudas y subvenciones, 269, 371