



INFORME  
AL PARLAMENTO VASCO  
1999

INFORME DEL ARARTEKO  
AL PARLAMENTO VASCO  
AÑO 1999

© ARARTEKO  
Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.  
Papel ecológico.  
D.L.: VI-149/2000.



INFORME  
AL PARLAMENTO VASCO  
1999

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	21
<b>CAPÍTULO I. PRINCIPALES ACTUACIONES DEL ARARTEKO</b> .....	23
1. INFORMES EXTRAORDINARIOS ELABORADOS O INICIADOS DURANTE 1999 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. <i>Seguimiento de las actuaciones iniciadas a raíz del informe extraordinario sobre la situación de las cárceles en el País Vasco</i> .....	27
1.1.2. <i>Seguimiento de la problemática de los trabajadores temporeros en Álava</i> .....	40
1.1.3. <i>Seguimiento de las actuaciones de control de las residencias de tercera edad</i> .....	46
1.1.4. <i>Seguimiento de las actuaciones de control de la asistencia no residencial a la tercera edad</i> .....	51
1.1.5. <i>Seguimiento de las actuaciones de control sobre la atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección</i> .....	56
1.1.6. <i>Seguimiento sobre la intervención con menores infractores</i> .....	63
1.1.7. <i>Seguimiento sobre la situación de los depósitos municipales y los calabozos de la Ertzaintza</i> .....	74
A) Depósitos municipales de detenidos .....	74
B) Calabozos de la Ertzaintza .....	79
1.1.8. <i>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</i> ...	82
<b>1.2. Informe extraordinario sobre la protección de la calidad del agua en los embalses del sistema Zadorra</b> .....	95
<b>1.3. Informe extraordinario sobre la situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco</b> ...	102
<b>1.4. Próximo monográfico sobre la atención extrahospitalaria a las personas con enfermedad mental</b> .....	105

<b>1.5. Próximos estudio monográfico sobre la respuesta a las necesidades educativas especiales en la Comunidad Autónoma del País Vasco</b> .....	106
2. ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y DE RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL .....	108
<b>2.1. Relaciones de colaboración con los colectivos, asociaciones y agentes sociales</b> .....	108
<b>2.2. Becas de investigación convocadas por el Ararteko</b> .....	121
<b>2.3. Becas para la elaboración de materiales de uso escolar sobre la educación en derechos humanos</b> .....	122
<b>2.4. Jornada de los cursos de verano de la UPV/EHU sobre “Los derechos no caducan con la edad: el Año Internacional de las Personas Mayores”</b> .....	123
<b>2.5. Colección sobre Derechos Humanos “Padre Francisco de Vitoria” y otras publicaciones</b> .....	124
3. ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES AFINES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS .....	125
<b>3.1. XIV Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo</b> .....	125
<b>3.2. Cuarto Congreso de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos</b> .....	125
<b>3.3. Conferencia de los defensores del pueblo y comisiones regionales para las peticiones de la Unión Europea y su cooperación con el Defensor del Pueblo europeo</b> .....	130
<b>3.4. Reunión de los comisionados parlamentarios en torno a la creación de defensores sectoriales y locales</b> .....	136
4. UNA ACTUACIÓN DE MEDIACIÓN ESPECIAL: EL PROBLEMA DE “EL LIMITADO” .....	137
<b>CAPÍTULO II. SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS DEL ARARTEKO CLASIFICADAS POR ÁREAS MATERIALES Y ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE COLECTIVOS</b> .....	141
A) <i>SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS DEL ARARTEKO CLASIFICADAS POR ÁREAS MATERIALES</i> .....	148
1. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO .....	148
<b>1.1. Introducción</b> .....	148
<b>1.2. Selección de quejas</b> .....	149

A) Agricultura, ganadería y pesca	
⇒ <i>Gestión de cotos de pesca y precios públicos en el Territorio Histórico de Álava</i> .....	149
B) Comercio	
⇒ <i>Sobre la venta ambulante de pan</i> .....	152
2. BIENESTAR SOCIAL .....	154
<b>2.1. Introducción</b> .....	154
<b>2.2. Selección de quejas</b> .....	154
A) Asistencia a las personas mayores	
⇒ <i>Financiación de las residencias para la tercera edad y cambio de empadronamiento</i> .....	154
⇒ <i>Actividades lúdicas en un centro de día para personas mayores</i> .....	155
B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Sobre el padrón municipal como prueba de domicilio</i> .....	156
C) Prestaciones sociales de contenido económico	
⇒ <i>La declaración personal contraviene los datos del padrón</i> .....	158
⇒ <i>Penalización por la justificación del gasto de ayudas sociales fuera de plazo</i> .....	159
3. CULTURA Y BILINGÜISMO .....	161
<b>3.1. Introducción</b> .....	161
<b>3.2. Selección de quejas</b> .....	161
A) Bilingüismo	
⇒ <i>Derecho a utilizar el euskara en sus relaciones con la Administración</i> .....	161
⇒ <i>Un supuesto especial del derecho a relacionarse en el idioma oficial elegido</i> .....	162
B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Reintegro de cantidades subvencionadas</i> .....	163
C) Patrimonio cultural	
⇒ <i>Acceso gratuito de los ciudadanos a los museos</i> .....	165
⇒ <i>Mal estado de algunos bienes del patrimonio cultural</i> .....	166
4. EDUCACIÓN .....	167
<b>4.1. Introducción</b> .....	167
<b>4.2. Selección de quejas y actuaciones de oficio</b> .....	169
A) Derechos y deberes	
⇒ <i>Admisión de alumnos: proximidad del domicilio familiar</i> ..	169
⇒ <i>Convenio privado de itinerario educativo</i> .....	171

B) Educación infantil	
⇒ <i>Normas de matrícula en escuelas infantiles municipales ...</i>	172
C) Educación secundaria obligatoria	
⇒ <i>ESO: elección lengua extranjera .....</i>	174
D) Enseñanzas artísticas	
⇒ <i>Música: opción entre instrumentos .....</i>	174
E) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Ayudas postgrado .....</i>	177
F) Otros aspectos	
⇒ <i>Demanda de modelo B en estudios de bachillerato .....</i>	178
5. FUNCIÓN PÚBLICA .....	183
<b>5.1. Introducción</b> .....	183
<b>5.2. Selección de quejas</b> .....	187
A) Derechos y libertades	
⇒ <i>Sobre el derecho fundamental a la intimidad de los funcionarios .....</i>	187
B) Función pública policial	
⇒ <i>Sobre la libertad de expresión de funcionarios policiales ..</i>	193
C) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Acceso a expediente administrativo .....</i>	195
⇒ <i>Acceso a expediente administrativo .....</i>	196
D) Función pública docente	
⇒ <i>Concurso para plaza de profesor asociado .....</i>	198
⇒ <i>Docentes interinas no estables: permiso de maternidad ....</i>	199
E) Función pública sanitaria	
⇒ <i>Excedencia por cuidado de hijos .....</i>	200
F) Función pública general	
⇒ <i>Oficinas informáticas de juzgados: servicios de guardia ....</i>	201
⇒ <i>Plazas de sargento. Exclusión por portar lentes o padecer cualquier forma o grado de astigmatismo o miopía .....</i>	203
⇒ <i>Sustituciones: situación de baja temporal .....</i>	204
⇒ <i>Músicos de banda municipal. Compatibilidad con actividades docentes .....</i>	205
⇒ <i>La vinculación a los criterios de prioridad para cursos de euskara .....</i>	207
⇒ <i>La motivación en la denegación de acceso a cursos de euskara .....</i>	210
6. HACIENDA .....	213
<b>6.1. Introducción</b> .....	213

<b>6.2. Selección de quejas</b> .....	215
A) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Falta de notificación reglamentaria de unas liquidaciones de IRPF</i> .....	215
⇒ <i>Falta de notificación personal y directa del procedimiento ejecutivo</i> .....	215
B) Impuestos municipales	
⇒ <i>Pérdida del expediente ejecutivo tramitado</i> .....	218
⇒ <i>Bonificación del 50% en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles</i>	219
⇒ <i>Exención por minusvalía en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica</i> .....	220
⇒ <i>Acerca del sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles</i> .....	221
⇒ <i>Calificación a efectos de IVTM de los vehículos mixtos adaptables</i> .....	222
C) Otros aspectos	
⇒ <i>El pago en moneda fraccionaria de una multa de tráfico</i> ..	224
D) Tasas municipales	
⇒ <i>Necesidad de la prestación efectiva del servicio de recogida de basuras</i> .....	225
7. INTERIOR .....	227
<b>7.1. Introducción</b> .....	227
<b>7.2. Selección de quejas</b> .....	229
A) Centros de detención	
⇒ <i>Propuesta de un sistema de control para evitar malos tratos durante las detenciones</i> .....	229
B) Derechos y libertades	
⇒ <i>Sobre la práctica de determinadas diligencias policiales en comisaría</i> .....	233
C) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Sobre la responsabilidad administrativa y el derecho de manifestación</i> .....	236
D) Seguridad ciudadana	
⇒ <i>Diligencias de identificación en la vía pública y la práctica de intervenciones corporales</i> .....	240
E) Tráfico	
⇒ <i>Sobre la Ordenanza de la OTA de Donostia/San Sebastián</i>	243
⇒ <i>Sobre el procedimiento sancionador por infracciones de OTA</i>	246
⇒ <i>Sobre las notificaciones en procedimientos sancionadores de tráfico</i> .....	249

⇒ <i>Sobre los policías locales y la denuncia de infracciones de tráfico</i> .....	251
8. JUSTICIA .....	253
<b>8.1. Introducción</b> .....	253
<b>8.2. Selección de quejas</b> .....	259
A) Funcionamiento de la Administración de justicia	
⇒ <i>Retraso en la resolución de un procedimiento penal por accidente de tráfico</i> .....	259
9. MEDIO AMBIENTE .....	260
<b>9.1. Introducción</b> .....	260
<b>9.2. Selección de quejas</b> .....	261
A) Actividades clasificadas en suelo industrial	
⇒ <i>Contaminación atmosférica derivada del funcionamiento de una empresa papelera</i> .....	261
B) Actividades clasificadas en suelo residencial	
⇒ <i>Actividad industrial clandestina</i> .....	263
⇒ <i>Afecciones medioambientales derivadas del funcionamiento de una granja avícola</i> .....	264
⇒ <i>Necesidad de un eficaz seguimiento municipal de las actividades urbanas clasificadas</i> .....	266
C) Otros aspectos	
⇒ <i>Instalación de una báscula de pesaje próxima a viviendas</i> .	267
⇒ <i>Contra la extracción de arena en el litoral de Bakio</i> .....	268
10. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS .....	270
<b>10.1. Introducción</b> .....	270
<b>10.2. Selección de quejas y actuaciones de oficio</b> .....	271
A) Caminos y vías rurales	
⇒ <i>Clarificar las autorizaciones de obras junto a carreteras forales</i>	271
B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Sobre la compulsión de documentos</i> .....	272
C) Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	
⇒ <i>Responsabilidad patrimonial</i> .....	273
⇒ <i>Responsabilidad patrimonial</i> .....	274
D) Servicios públicos locales	
⇒ <i>Reparaciones en las conducciones de agua situadas bajo la vía pública</i> .....	275
⇒ <i>La inhibición administrativa ante el deterioro de vías urbanas</i> .....	276

⇒ <i>Las garantías sanitarias en el suministro domiciliario de agua potable</i> .....	277
E) Transportes	
⇒ <i>Reconocimiento de paso para evitar el aislamiento de dos familias</i> .....	278
11. SANIDAD.....	279
<b>11.1. Introducción</b> .....	279
<b>11.2. Selección de quejas y actuaciones de oficio</b> .....	280
A) Derechos de los usuarios	
⇒ <i>Derecho de libre elección de médico y la reestructuración de los centros de salud</i> .....	280
⇒ <i>Discriminación de algunas mujeres seropositivas en la interrupción voluntaria del embarazo</i> .....	281
⇒ <i>Condicionamiento del derecho del padre a dar biberón a su hijo en un hospital</i> .....	282
⇒ <i>Derecho a ser informado del traslado de enfermos a centros de media-larga estancia</i> .....	282
B) Otros aspectos	
⇒ <i>Un supuesto con relación al funcionamiento de la red sanitaria de urgencias</i> .....	284
12. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.....	286
<b>12.1. Introducción</b> .....	286
<b>12.2. Selección de quejas</b> .....	286
⇒ <i>Servicio público de transportes</i> .....	286
13. URBANISMO Y VIVIENDA .....	288
<b>13.1. Introducción</b> .....	288
<b>13.2. Selección de quejas</b> .....	290
A) Disciplina urbanística y ruina	
⇒ <i>Negativa del Ayuntamiento a reconocer la prórroga de una licencia de obras</i> .....	290
⇒ <i>Suspensión de la ejecución de una licencia de obras</i> .....	291
⇒ <i>Denuncia una licencia de obras, porque el plano parcelario aportado es inexacto</i> .....	292
⇒ <i>Obligación de mantener los terrenos municipales en condiciones de salubridad</i> .....	294
B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Notificación del ejercicio del derecho de tanteo en la venta de VPO</i> .....	294

C) Ordenación urbanística	
⇒ <i>Contra el plan general, por no respetar el cauce soterrado del río</i> .....	296
⇒ <i>Sobre la competencia de ordenación urbanística del estudio de detalle</i> .....	296
D) Vivienda	
⇒ <i>Derribo de viviendas y realojo de los vecinos</i> .....	298
⇒ <i>Adjudicación de viviendas de protección oficial</i> .....	299
14. GESTIONES DIVERSAS .....	301
<b>14.1. Introducción</b> .....	301
<b>14.2. Selección de quejas</b> .....	301
⇒ <i>Sobre la obligatoriedad de la respuesta a las encuestas públicas</i> .....	301
B) ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE COLECTIVOS ...	304
1. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS MUJERES .	304
2. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS MENORES	311
3. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS MAYORES .....	315
4. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS EXTRANJEROS .....	318
5. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD .....	322
<b>CAPÍTULO III. LA ACTIVIDAD DEL ARARTEKO EN CIFRAS</b> .....	327
1. OBSERVACIONES Y DATOS GENERALES .....	329
2. ESTADÍSTICA POR ÁREAS .....	332
3. ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS .....	336
A) Quejas presentadas contra el Gobierno Vasco .....	336
B) Quejas presentadas contra las administraciones forales .....	338
C) Quejas presentadas contra la Administración local .....	339
D) Quejas presentadas contra otras administraciones de la CAPV .....	343
E) Quejas presentadas contra los servicios administrativos de la Administración de justicia .....	343
4. ESTADÍSTICA TERRITORIAL (DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS).....	344
5. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL (SITUACIÓN DE LAS QUEJAS) .....	346

6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA (SEXO, LENGUA, FORMA DE RECLAMAR)	353
7. ACTIVIDAD DE LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA (VISITAS) .....	355
A) Oficina de atención directa de Vitoria/Gasteiz .....	357
B) Oficina de atención directa de Donostia/San Sebastián .....	359
C) Oficina de atención directa de Bilbao .....	360
8. ACTUACIONES DE OFICIO .....	361
9. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO (RESULTADOS DE LA ENCUESTA A USUARIOS) .....	363

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

367

1. INTRODUCCIÓN Y OBSERVACIONES .....	369
2. RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN Y A LOS REQUERIMIENTOS DEL ARARTEKO DURANTE 1999 .....	372
A) Gobierno Vasco .....	372
B) Diputaciones forales .....	372
C) Ayuntamientos .....	374
D) Otros organismos públicos .....	376
3. RELACIÓN DE REQUERIMIENTOS EFECTUADOS POR EL ARARTEKO DURANTE 1999 PARA CONSEGUIR INFORMACIÓN .....	377
A) Gobierno Vasco .....	377
B) Diputaciones forales .....	379
C) Ayuntamientos .....	380
D) Otros organismos públicos .....	384

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

385

1. RECOMENDACIONES ACEPTADAS .....	391
A) Gobierno Vasco .....	391
B) Administración foral .....	395
C) Administración local .....	397
2. RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS .....	407
A) Gobierno Vasco .....	407
B) Administración foral .....	409
C) Administración local .....	410
D) Otras entidades locales .....	415
E) Otras instituciones afectadas .....	415

3. RECOMENDACIONES PENDIENTES .....	417
A) Gobierno Vasco .....	417
B) Administración foral .....	420
C) Administración local .....	421
D) Otras entidades locales .....	427
4. RECOMENDACIONES SUSPENDIDAS POR INTERPOSICIÓN DE PROCEDIMIENTO JUDICIAL (ART. 13 DE LA LEY 3/1985, DE 27 DE FEBRERO) .....	429
<b>CAPÍTULO VI. RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL .....</b>	<b>431</b>
1. NECESIDAD DE QUE LAS ADMINISTRACIONES VASCAS SUSCRIBAN E IMPULSEN CONVENIOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA PENA DE TRABAJOS EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD .....	433
2. LA CONCILIACIÓN DE RESPONSABILIDADES PERSONALES, FAMILIARES Y PROFESIONALES: HACIA UNA FLEXIBILIZACIÓN DE LAS CONDICIONES DE EMPLEO .....	440
3. MEDIDAS PROCEDIMENTALES DE GARANTÍA EN EL ACCESO A LAS PLAZAS RESIDENCIALES DE TERCERA EDAD .....	450
4. PROPUESTA DE ACTUACIÓN ANTE LAS AFECCIONES MEDIOAMBIENTALES DERIVADAS DE LAS EXPLOTACIONES GANADERAS .....	454
5. SOBRE LA NECESIDAD DE APROBAR UNA LEY DEL SUELO PARA LA CAPV .....	463
6. FALTA DE COHERENCIA LINGÜÍSTICA RESPECTO A LA TERMINOLOGÍA LEGAL UTILIZADA EN EUSKARA .....	477
7. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA GESTIÓN CATASTRAL DE LOS BIENES INMUEBLES .....	481
8. LA POLÍTICA TRIBUTARIA DIRIGIDA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ÁMBITO DE LA CAPV .....	487
<b>CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES. DERECHOS Y LIBERTADES .....</b>	<b>521</b>
1. PRINCIPIO DE IGUALDAD .....	524
2. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS .....	525
<b>2.1. Derecho a la vida y a la integridad física y moral .....</b>	<b>525</b>
<b>2.2. Derecho a la libertad ideológica .....</b>	<b>526</b>
<b>2.3. Derecho a la libertad y a la seguridad. Derechos de las personas detenidas .....</b>	<b>527</b>
<b>2.4. Derecho a la intimidad .....</b>	<b>528</b>
<b>2.5. Derecho a la intimidad en el uso de la informática .....</b>	<b>530</b>

<b>2.6. Derecho a la libertad de expresión</b> .....	530
<b>2.7. Derecho de acceso a los medios de comunicación</b> .....	531
<b>2.8. Derecho de manifestación</b> .....	532
<b>2.9. Principio de igualdad en el acceso a la función pública</b> .....	532
<b>2.10. Derecho a la tutela judicial efectiva. Principio de presunción de inocencia</b> .....	533
<b>2.11. Derechos de las personas privadas de libertad</b> .....	534
<b>2.12. Derecho a la educación</b> .....	535
3. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS .....	536
<b>3.1. Sistema tributario justo. Principios de igualdad, progresividad y legalidad</b> .....	536
<b>3.2. Derecho a la propiedad privada</b> .....	537
4. DERECHOS SOCIALES .....	538
<b>4.1. Protección de la familia. Protección de los derechos de los menores</b> .....	538
<b>4.2. Protección de la seguridad e higiene en el trabajo</b> .....	540
<b>4.3. Derecho a la salud</b> .....	540
<b>4.4. Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado</b> .....	541
<b>4.5. Derecho a una vivienda digna</b> .....	543
<b>4.6. Derechos de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos</b> .....	544
<b>4.7. Derechos de las personas mayores</b> .....	545
5. RECAPITULACIÓN .....	546

## ANEXOS

- ANEXO I: Ponencia titulada “La protección de los derechos de las personas mayores” .....	549
(XIV Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo)	
- ANEXO II: Ponencia titulada “La defensa de los ciudadanos a nivel regional en Europa” .....	561
(Conferencia de los defensores del pueblo y comisiones regionales para las peticiones de la Unión Europea y su cooperación con el Defensor del Pueblo europeo)	
- ANEXO III: Ponencia titulada “Reflexiones de los comisionados parlamentarios en torno a la creación de defensores sectoriales y locales” .....	573
- ANEXO IV: GRÁFICOS	
- Diagrama 1: Evolución del número de quejas recibidas por el Ararteko (1989-1999) .....	581

- Diagrama 2: Situación de las quejas recibidas en 1999 tras el proceso de admisión .....	581
- Diagrama 3: Distribución por áreas de las quejas tramitadas directamente ..	582
- Diagrama 4: Distribución de las quejas tramitadas directamente, por administraciones afectadas .....	582
- Diagrama 5: Distribución por áreas de las quejas presentadas contra el Gobierno Vasco .....	583
- Diagrama 6: Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra el Gobierno Vasco .....	583
- Diagrama 7: Distribución por áreas de las quejas presentadas contra las diputaciones forales .....	584
- Diagrama 8: Distribución por áreas de las quejas presentadas contra los ayuntamientos .....	584
- Diagrama 9: Evolución de las quejas recibidas de cada territorio (1989-1999)	585
- Diagrama 10: Evolución de las quejas recibidas de cada territorio, por cada 10.000 habitantes .....	585
- Diagrama 11: Distribución de las quejas recibidas según provengan de la capital o de otros municipios del territorio .....	586
- Diagrama 12: Proporción en que el Ararteko ha apreciado irregularidad de la Administración en las quejas concluidas en 1999 .....	586
- Diagrama 13: Distribución de las quejas recibidas según las características de quienes las presentan .....	587
- Diagrama 14: Distribución de las quejas recibidas según la lengua en que han sido presentadas .....	587
- Diagrama 15: Distribución de las quejas recibidas según su forma de presentación .....	587
- Diagramas 16-17: Visitas recibidas en las oficinas de atención directa en 1999 (número y características) .....	588
- Diagrama 18: Distribución de las visitas por grupos de edad .....	588
- Diagrama 19: Procedencia geográfica de las visitas a las tres oficinas de atención directa .....	589
- Diagrama 20: Visitas materializadas en quejas .....	589
- Diagrama 21: Actuaciones de oficio del Ararteko (1999). Distribución por áreas	590
- Diagrama 22: Actuaciones de oficio del Ararteko (1999). Distribución por administraciones afectadas .....	590
- Diagramas 23 a 28: Valoración de la intervención del Ararteko por parte de las personas reclamantes (resultados de la encuesta) .....	591
- Diagramas 29-30: Valoración de la intervención del Ararteko de los reclamantes cuyo problema “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal” .....	594
<b>ÍNDICE DE MATERIAS .....</b>	<b>595</b>

## PRESENTACIÓN

Este informe que presento al Parlamento Vasco quiere compendiar la actividad de la institución del Ararteko a lo largo del año 1999. Hacerlo así es cumplir con un mandato expreso de la ley, pero también es ejercer un grato compromiso de responsabilidad. Siendo el Ararteko un alto comisionado del Parlamento, responde ante éste. Siendo el Ararteko defensor del pueblo, responde ante la institución que legítimamente representa a ese pueblo. Habiendo trabajado con la independencia que le confiere la ley para mejor defender a la ciudadanía, no obstante, una vez al año da cuenta de su actividad y de los resultados de ésta ante la institución que representa en su pluralidad a esa ciudadanía. Quien comisiona a otro para determinadas funciones debe tener la oportunidad de conocer el resultado del ejercicio de aquéllas. Y a partir de ese conocimiento tiene también la posibilidad de recoger sugerencias y recomendaciones que ayuden su labor legislativa y la de impulso y control. De este modo el Ararteko quiere cumplir su función de promoción del Derecho: contribuir a que se adopten medidas que mejoren la buena administración y erradiquen la mala.

A lo largo de este informe se recogen, como es preceptivo, los aspectos cuantitativos de la actividad de la institución. Pero, sobre todo, se intenta presentar, aunque de modo resumido, lo cualitativo, lo concreto, incluso lo singular, de esa relación constante entre el Ararteko y los ciudadanos para mejor defender sus derechos. Desde el temblor de la voz en la presentación de la queja hasta la satisfacción o insatisfacción final de la persona que acudió a nuestras oficinas. Desde el contraste de las informaciones dadas por el reclamante y por la administración afectada, los requerimientos para conseguir ésta, los argumentos jurídicos en los que sustentamos la defensa, hasta las recomendaciones y el grado de aceptación de éstas.

La andadura de estos once años de funcionamiento del Ararteko ha producido que la ciudadanía vaya conociendo su existencia cada vez más y, sobre todo, mejor. La labor de las oficinas de atención directa va consiguiendo que las reclamaciones que nos llegan sean más certeras, realmente aquellas en las que podemos intervenir, mientras que otras muchas consultas son derivadas hacia otras instituciones, competentes en dichas materias.

Las actuaciones de oficio y las relaciones permanentes con las asociaciones que generosamente trabajan en el campo de la acción social nos permiten contar con sensores especializados en detectar problemas que afectan a las personas y en imaginar soluciones. Es esta actividad la que progresivamente va permitiendo el acercamiento a los segmentos de la población más periféricos, los más necesitados de la protección de sus derechos fundamentales, sobre todo, de aquellos que se refieren a los mínimos para una subsistencia digna.

Como en los informes de los últimos años, se advierte también en éste un desplazamiento del destinatario de las quejas recibidas, siendo este año la Administración local la que absorbe el 40,79% de ellas. Son también los problemas vinculados a los derechos exigibles como ciudadanos de un Estado social los que van ocupando mayoritariamente el ámbito de nuestro trabajo. Las obligaciones tributarias, las obras y servicios públicos locales, el urbanismo y la vivienda, la educación, la calidad del medio ambiente van situándose en los primeros puestos de la preocupación ciudadana ante el Ararteko.

En este año de 1999, declarado por la Asamblea General de las Naciones Unidas como Año Internacional de las Personas Mayores, hemos adoptado como eslogan de trabajo el de «Los derechos no caducan con la edad». En torno a él hemos elaborado materiales de difusión y hemos organizado la Jornada en los cursos de verano de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. También hemos participado con ponencias específicas sobre la protección por parte del Estado de los derechos de las personas mayores, en el Congreso de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, en Tegucigalpa, Honduras, y en las XIV Jornadas de coordinación de defensores del pueblo, en la Comunidad Autónoma de Aragón. Como colofón de esa labor traemos también ante el Parlamento la sugerencia de que éste legisle específicamente sobre la protección de los derechos de las personas mayores en nuestra Comunidad. Las declaraciones contenidas en la ley de servicios sociales deben pasar de la retórica a la eficiencia jurídica: hay que configurarlos como derechos subjetivos. Es recomendable que el legislador o, en su caso, el Gobierno por vía reglamentaria, aborde decididamente la elaboración de listados o «cartas de derechos» en las que, entre otros colectivos, se contemple a las personas mayores.

Aprovecho esta oportunidad de solemne presentación anual del Informe para hacer llegar al Parlamento las recomendaciones de carácter general. Estas nacen de la insistencia de ciudadanos individuales o de asociaciones de afectados sobre problemáticas particulares que, por la redundancia, se convierten en generales. En estas recomendaciones intentamos abordar el problema con perspectiva global, sabiendo que al solucionarlo en la fuente misma se multiplican los efectos beneficiosos aguas abajo.

Por fin, a modo de conclusión, se hace una valoración general de la situación de protección de los derechos en la Comunidad Autónoma, para evaluar de manera precisa el grado de resultados en la consecución del objetivo principal conferido por la ley al Ararteko: la defensa de los derechos fundamentales comprendidos en el título I de la Constitución.

Al coincidir la fecha de presentación de este informe con el término de los cinco años de mandato de este titular, quiero dejar aquí constancia de mi agradecimiento a todas las personas con las que me he relacionado a lo largo de estos años para desarrollar la labor encomendada: a los reclamantes, por la confianza depositada en la institución; a los trabajadores de las administraciones, por sus informaciones y argumentos; a los responsables de las decisiones, por la aceptación de nuestras recomendaciones; a los parlamentarios, por su confianza y apoyo; y a todos los que conforman el equipo del Ararteko, por su sabia y abnegada dedicación.

9 de marzo de 2000  
EL ARARTEKO  
*Xabier Markiegi Candina*

## CAPÍTULO I

# **PRINCIPALES ACTUACIONES DEL ARARTEKO**

Este capítulo trata de reflejar aquellas actuaciones de la institución del Ararteko distintas de la mera tramitación de los expedientes de queja presentados por los ciudadanos, ya que también son de una enorme importancia para la consecución de los objetivos de garantía de los derechos de los ciudadanos que tiene encomendada esta institución.

El capítulo se estructura en cuatro apartados: **en el primer apartado** del capítulo se reflejan los informes extraordinarios realizados o comenzados durante 1999, así como las actuaciones de oficio dirigidas a realizar un seguimiento de los informes extraordinarios presentados en años anteriores.

Por su parte, las actuaciones de oficio sobre cuestiones concretas encuadrables en las distintas áreas se incluirán en el capítulo II.

Por tanto, en el primer apartado del capítulo se reseñan primeramente las actuaciones de control del cumplimiento de las recomendaciones dictadas en los informes extraordinarios de años anteriores.

Se reseña, además, un informe sobre la protección de la calidad del agua en los embalses del Zadorra, finalizado durante 1998, que fue entregado al Parlamento Vasco en los primeros meses de 1999. En este informe se describe el medio acuático y su entorno, realizando un estudio ecológico de la calidad del agua, y analizando el régimen jurídico del agua y su distribución competencial.

Además, se realiza un análisis del monográfico sobre los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco, entregado al Presidente del Parlamento Vasco el pasado 22 de diciembre de 1999.

Se refleja también el trabajo monográfico sobre la atención extrahospitalaria a los enfermos mentales en nuestra Comunidad, que trata de completar el informe extraordinario que en 1991 efectuó el Ararteko sobre la situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos. Este informe está ya finalizado y se encuentra en fase de corrección y traducción al euskara.

Para finalizar este primer apartado, se incluye un muy pormenorizado resumen del seguimiento del informe del Ararteko sobre actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona del barrio de San Francisco en Bilbao.

**En un segundo apartado** de este capítulo se recogen las actuaciones llevadas a cabo para contribuir a crear una cultura de respeto a los derechos humanos. Se incluye una reseña de las relaciones mantenidas por la institución con los sectores más activos de la sociedad vasca por medio de sus colectivos, asociaciones y organizaciones no gubernamentales, poniendo de manifiesto el acercamiento de esta institución a la sociedad civil para pulsar y canalizar sus problemas e inquietudes.

Se reflejan, asimismo, iniciativas continuadoras de actuaciones ya realizadas en ejercicios anteriores, como la convocatoria de una beca de investigación en materia de

derechos humanos, así como otra para la elaboración de materiales de uso escolar sobre la educación en derechos humanos.

Con motivo de la conmemoración del Año Internacional de las Personas Mayores se realizó en el marco de los cursos de verano de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, una jornada bajo el título “Los derechos no caducan con la edad: el año internacional de las personas mayores”.

En este capítulo, se incluye un **tercer apartado** en el que se describen las actividades de relación y/o coordinación que ha mantenido la institución del Ararteko con las demás instituciones que le son comunes, tanto en el ámbito estatal como en el europeo y mundial.

El sentido de este apartado es destacar los acuerdos adoptados por todos los defensores sobre algunas cuestiones de especial trascendencia, así como transcribir algunas de las intervenciones del Ararteko en estos foros de encuentro, cuya inclusión en el presente informe se considera que puede resultar de interés.

Para finalizar, se hace constar un **cuarto apartado** referido a una actuación de mediación de carácter muy especial, ya que trata de solucionar el conflicto territorial secular por el paraje conocido como El Limitado, que enfrenta a los municipios de Aramaio y Otxandio y, por tanto, a los territorios históricos de Álava y Bizkaia.

## **1. ANÁLISIS DE LOS INFORMES EXTRAORDINARIOS ELABORADOS O INICIADOS DURANTE 1999 Y DE LAS 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 elaborado por esta institución 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, dirigidas a mejorar la situación descrita en el informe citado. Se destacaron algunos aspectos positivos (reducción del número de presos, mejoras introducidas en la atención sanitaria, obras de mantenimiento, información de algunos servicios...), 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; los motivos de preocupación destacados por las asociaciones de apoyo a las personas presas, puestos de manifiesto en las reuniones mantenidas con ellas; y 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).

Continuando con el seguimiento de las actuaciones realizadas, el informe anual del año pasado recogía un resumen de la información que aportaron los directores de los tres centros penitenciarios, centrada en diferentes áreas de intervención (educación, formación ocupacional, atención sanitaria...), y también de las cuestiones y motivos de preocupación que pusieron de manifiesto las asociaciones de apoyo a las personas presas. Además, el informe 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 que ha efectuado el Ararteko durante el año 1999 se han centrado, precisamente, en tres de los siete aspectos destacados en el informe del año pasado y a ellos nos referiremos a continuación:

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

### 1. **Extensión del programa de intercambio de jeringuillas**

Durante el año 1999 la institución del Ararteko ha seguido participando en la Comisión de Seguimiento del Programa experimental de intercambio de jeringuillas en el centro penitenciario de Basauri. Recuérdese que para la puesta en marcha del programa confluyeron diversas iniciativas y peticiones impulsadas por las propias personas encarceladas, por las asociaciones de apoyo, por el Parlamento Vasco, por el Ararteko...

La implantación del programa en Basauri a partir de julio de 1997 y su continuidad hasta la fecha ha permitido demostrar la viabilidad y bondad del programa. Así, el pasado mes de julio, al cumplirse dos años desde el inicio del programa, se presentó su evaluación, insistiendo en aquellos elementos positivos que ya adelantó esta institución en su informe del año pasado:

- la viabilidad de un programa de intercambio de jeringuillas en unas condiciones determinadas como las que se dan en un centro penitenciario;
- los efectos positivos que tal programa favorece: no sólo los efectos positivos directos sobre la población usuaria de drogas (reducción de riesgos, relación con los servicios sanitarios, derivación a otros programas más ambiciosos...), sino también sobre otras personas del centro, tanto presos como profesionales;
- la ausencia de incidentes significativos derivados de su implantación;
- el coste relativamente reducido de un programa de estas características;
- la posibilidad y las ventajas de implicar en el programa a diferentes servicios y administraciones;
- la trascendencia de que el propio centro, y especialmente el personal que trabaja en él, asuma y se implique directamente en el programa...

De hecho, la evaluación positiva del programa animó al Ararteko a pedir la extensión progresiva del programa de intercambio de jeringuillas a otros centros penitenciarios -en nuestro caso, de modo inmediato y contando con la voluntad de los centros, a los centros penitenciarios de Martutene y Nanclares de Oca-, y a divulgar las bondades del programa ante el resto de defensores, para que pudieran impulsar iniciativas similares en sus respectivos ámbitos territoriales (cfr. cap. I, apdo. 1.1.1. del Informe 1998).

Por otra parte, la evaluación positiva de la experiencia de Basauri animó también a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias a divulgar sus principales ventajas -mediante la circular de 23 de noviembre de 1998 dirigida a los diferentes centros penitenciarios-, a recomendar su implantación y a señalar el procedimiento para ello.

Durante el año 1999 la dirección del centro penitenciario de Martutene y un equipo de profesionales de éste, apoyado por diferentes instancias, fue elaborando un proyecto de programa de intercambio de jeringuillas aplicado a las características del propio centro.

El 10 de junio de 1999 se constituyó la comisión interinstitucional para el desarrollo del programa, en la que también participa, entre otras, la institución del Ararteko. Tras el análisis de diferentes propuestas, esta comisión aprobó, el pasado 30 de septiembre, el programa de intercambio de jeringuillas para el centro penitenciario de Martutene, y planteó las previsiones necesarias para poder iniciar el programa el mes de noviembre.

Durante los últimos meses del año se han ido dando los pasos necesarios para la puesta en marcha del programa (información-formación del personal, provisión de los kits, solicitud de autorización...) pero, en el momento de redactar este informe, todavía sigue pendiente el comienzo real de los intercambios.

Respecto a la introducción del programa en el centro penitenciario de Nanclares, la institución del Ararteko ha seguido insistiendo en su propuesta en todas las ocasiones en que ha podido hacerlo: ante el propio Parlamento Vasco, ante la dirección del centro penitenciario, y en diferentes reuniones de las comisiones de seguimiento del programa, tanto de Basauri como de Martutene.

Así pues, la elaboración de este informe ofrece una buena oportunidad para felicitarlos por la buena marcha del programa en el centro penitenciario de Basauri, por el inicio de éste en el centro penitenciario de Martutene, y para seguir insistiendo en su extensión al centro penitenciario de Nanclares.

## 2. Atención psiquiátrica a las personas presas

Los datos ofrecidos en anteriores informes sobre las prestaciones sanitarias que ofrece Osakidetza en los centros penitenciarios (cfr., por ejemplo, cap. I, apdo. 2.1.1. III del Informe 1997) ponen de relieve las limitaciones de algunos servicios, como la atención psiquiátrica.

El año pasado, las asociaciones Salhaketa y Comisión Anti-Sida de Bizkaia presentaron ante diferentes instancias una propuesta razonada para aumentar y mejorar la atención psiquiátrica a las personas presas en los tres centros penitenciarios de nuestra Comunidad. A petición de las asociaciones citadas y tras reunirnos con sus representantes, el Ararteko tramitó una queja específica sobre esta cuestión ante el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, de la que se dio cuenta en el informe del año pasado.

Posteriormente, dichas asociaciones elaboraron una propuesta más concreta y la presentaron, para su consideración, a los diferentes grupos parlamentarios. Uno de estos grupos elaboró, a partir de esa propuesta, una proposición no de Ley, y el 12 de febrero, el Pleno del Parlamento Vasco adoptó un acuerdo por el que instaba al Gobierno Vasco a que, en el marco de los convenios vigentes y en el plazo de tres meses, valorara las necesidades y adoptase las medidas necesarias para proporcionar asistencia psiquiátrica integral a las personas presas de los centros penitenciarios situados en nuestra Comunidad. El texto aprobado fue el siguiente:

*“El Parlamento Vasco insta al Gobierno vasco a que, en el marco de lo dispuesto en el convenio marco de 18 de abril de 1994 y específicamente en el convenio de 20 de noviembre de 1995, suscrito por el Departamento de Sanidad y Osakidetza-Servicio Vasco de Salud con la Secretaría de Estado de*

*Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia e Interior para la prestación de asistencia sanitaria a la población interna de los centros penitenciarios ubicados en la Comunidad Autónoma del País Vasco.*

- 1. Adopte en su caso, tras la correspondiente valoración de necesidades, a realizar en un período no superior a los tres meses, las medidas organizativas necesarias para proporcionar a los reclusos de los centros penitenciarios situados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco la asistencia psiquiátrica integral que les corresponda, como al resto de los ciudadanos de dicha Comunidad Autónoma, tal y como su estado de salud lo requiera.*
- 2. Proteja, hasta donde la situación de reclusión lo permita, las condiciones de intimidad y confidencialidad necesarias entre facultativo y paciente con el fin de preservar sus derechos.”*

Pasados los tres meses, el 17 de junio, el Ararteko se dirigió al Consejero de Sanidad para solicitar información sobre las medidas adoptadas. En concreto, se plantearon al Departamento de Sanidad cuatro cuestiones:

- Si se había efectuado la valoración de necesidades de asistencia psiquiátrica en los centros penitenciarios de Basauri, Martutene y Nanclares, y si era así, cómo se había efectuado la valoración y cuáles habían sido los resultados obtenidos.
- Cuál había sido durante los primeros meses de ese año la atención psiquiátrica prestada por personal especialista de Osakidetza en cada uno de los tres centros penitenciarios, y si el Departamento la consideraba suficiente o adecuada.
- Si esta cuestión había sido abordada en alguna de las últimas reuniones de las comisiones de seguimiento de los convenios (convenio-marco y convenio en materia sanitaria), y con qué resultados.
- Qué medidas organizativas se habían adoptado o se iban a adoptar para proporcionar a los reclusos de los tres centros la asistencia psiquiátrica integral a la que alude el acuerdo del Parlamento Vasco.

La respuesta del Consejero aporta algunos datos sobre la atención ofrecida y hace una valoración global positiva del servicio. Así, dice que:

*“Los pacientes atendidos en los centros de Nanclares y Basauri a lo largo de los cinco primeros meses del presente ejercicio han sido 150 y 42, respectivamente, mientras que en el centro de Martutene se han atendido 7 pacientes a partir del 15 de mayo, fecha en la que comenzó el programa. Obviamente, el número de consultas realizadas ha sido muy superior, de forma que, según la casuística de cada centro, podrían llegar a multiplicarse por tres.*

*En conjunto, podemos afirmar que la intervención de los propios servicios médicos de los centros en la atención de primer nivel y la colaboración especializada a través de los servicios de Osakidetza aportan una atención psiquiátrica adecuada en términos cuantitativos y cualitativos, equiparable a la que recibe la población general, si bien, con las particularidades propias del caso. En cuanto a los aspectos cuantitativos, cabe señalar que en la actualidad no hay lista de espera reseñable. No obstante, el Departamento de Sanidad y Osakidetza permanecemos atentos a la evolución de la demanda,*

*particularmente en el caso del Martutene, por si fuera conveniente modificar la cobertura de servicios especializados actualmente establecida.”*

Esta información, junto con la “respuesta escrita” a una pregunta parlamentaria sobre el mismo tema, que lo acompañaba, fueron transmitidas por el Ararteko a los directores de los centros penitenciarios para que sus equipos de profesionales pudiesen conocerla y valorarla. Interesaba a esta institución conocer, de modo directo, cuál era la valoración que el propio centro penitenciario hacía sobre la atención psiquiátrica que, de hecho, vienen ofreciendo los profesionales de Osakidetza, y si consideraba que existían todavía necesidades sin cubrir o insuficientemente cubiertas. Las respuestas de los directores de los centros ofrecen una valoración positiva, coincidente con la ofrecida por el Departamento de Sanidad. No obstante, en el caso del centro penitenciario de Nanclares se plantea la conveniencia de contar en el futuro con algún centro de media estancia de régimen cerrado que cubriera situaciones intermedias entre el internamiento, por brote agudo, en el hospital de Santiago Apóstol, y la atención en el propio centro penitenciario.

### **3. Unidades hospitalarias con custodia especial en los hospitales de Txagorritxu y Basurto**

A raíz de la puesta en funcionamiento de la UHCE de Txagorritxu, en octubre de 1998, el Ararteko tuvo noticia de presuntas vulneraciones de derechos denunciadas por alguna de las personas presas que estuvieron ingresadas en dicha unidad. Por otra parte, varias asociaciones que actúan en el ámbito de la reinserción social formaron una plataforma para exigir modificaciones radicales en la prestación de asistencia hospitalaria a los reclusos.

Después de recabar información, representantes de esta institución visitaron la UHCE citada, así como la del hospital de Basurto, y comprobaron *in situ* la existencia de ciertos elementos estructurales y de algunas prácticas de los agentes de custodia que no se consideraban adecuados o que, cuando menos, eran susceptibles de mejora. Por ello, a principios de febrero de 1999, el Ararteko se dirigió a los tres departamentos del Gobierno Vasco con competencias en ese ámbito, es decir, al Departamento de Sanidad, al de Interior y al de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, este último como encargado de la coordinación de las actuaciones en materia penitenciaria que se encuadran en el convenio-marco de colaboración suscrito entre el Gobierno Vasco y el Ministerio del Interior.

Al poco tiempo, se recibieron en esta institución las respuestas del Departamento de Justicia y del Departamento de Sanidad. El primero mostraba su coincidencia con los planteamientos del Ararteko y se comprometía a hacer una revisión del cumplimiento de las medidas propuestas. Por su parte, el Departamento de Sanidad aportaba información valiosa sobre los cambios que -desde su punto de vista- se veían factibles en ambas UHCE. Sin embargo, había varios aspectos sobre los que resultaba imprescindible el pronunciamiento del Departamento de Interior, que llegó a mediados de septiembre.

Trataremos de sintetizar a continuación las cuestiones problemáticas que en su día planteamos y las respuestas obtenidas respecto a cada una de ellas, y también las constataciones que hemos realizado en nuestra segunda visita a esas dependencias:

**1ª Derecho a la intimidad:**

- A pesar de que las habitaciones de la UHCE de Txagorritxu han mantenido la misma estructura que las del resto del hospital, se ha incorporado una puerta de seguridad que separa la habitación de la entrada al aseo, de modo que cada vez que el enfermo quiere hacer uso de éste tiene que llamar a los agentes de custodia para que le abran la puerta. En Basurto hay tres habitaciones dobles y dos aseos comunicados por un distribuidor. También permanecen cerradas las puertas de las habitaciones, por lo que es precisa la autorización de los agentes para utilizar los sanitarios. A criterio del Ararteko, la situación descrita supone una notable injerencia en la intimidad de la persona hospitalizada, que puede subsanarse mediante la creación de un acceso directo de la habitación al servicio.
- La dirección del hospital de Basurto manifestó que era posible establecer, en dos de las habitaciones, acceso directo al baño, aunque en la tercera, de estar ocupada, habría que compartir el servicio. El hospital de Txagorritxu no abordó la cuestión. Por su parte, el Departamento de Interior manifestó su conformidad para que la puerta que separa los sanitarios de la habitación se haga desaparecer, si bien advertía que tal configuración había sido diseñada por la Administración penitenciaria.
- En enero de 2000 todavía no se había iniciado la reforma en Basurto, donde se ha decidido finalmente instalar el acceso al baño desde una de las habitaciones, y retrasar la reforma de la segunda habitación hasta que pueda valorarse el funcionamiento de aquélla. Por lo que a Txagorritxu se refiere, no tenemos constancia de ningún proyecto de reforma, a pesar de que hemos demandado información al respecto.

**2ª Control sobre elementos que influyen en el bienestar de la persona ingresada:**

- En la UHCE de Txagorritxu, tanto las ventanas como las persianas son automáticas y se manipulan desde el puesto de control policial, lo que traslada al ertzaina de custodia la decisión de que en la habitación haya o no luz natural. En las dependencias de Basurto -más antiguas- las ventanas tienen, además de rejas, una rejilla metálica fija y bastante tupida que dificulta tanto la iluminación como la ventilación de las habitaciones.  
Por otra parte, en ambas unidades hospitalarias, la taquilla donde la persona ingresada guarda su ropa y demás pertenencias permanece cerrada con llave, y ésta en poder de los agentes de custodia, por lo que es preciso solicitar su intervención para acceder, por ejemplo, a la ropa interior o a los útiles de aseo. En Txagorritxu, las taquillas se encuentran dentro de la habitación, lo que, en cualquier caso, resulta preferible.
- Los tres departamentos implicados mostraron su conformidad con la posibilidad de disponer de los objetos personales en la habitación, haciéndose un control previo en el momento del ingreso, por lo que parecía que la cuestión de las taquillas quedaba resuelta.  
Respecto a los elementos de seguridad en las ventanas, el Departamento de Interior afirmaba que no se podían eliminar, cuando el Ararteko sólo había sugerido ciertos cambios en el funcionamiento del sistema instalado en Txagorritxu y una

modificación de los elementos físicos existentes en Basurto. Dado que no se ha respondido a esta cuestión, hemos pedido informaciones complementarias al Departamento de Interior.

- En nuestra visita a Basurto comprobamos que no se habían cambiado las rejillas, aunque nos aseguraron que se hará en breve, y que las personas ingresadas seguían sin disponer de taquillas en las habitaciones, si bien se habían instalado unas mesillas. En Txagorritxu, la norma general sigue siendo que la taquilla esté cerrada y la llave en poder de los agentes.

### **3ª Comunicación con el personal del hospital:**

- Como medida de seguridad, en la UHCE de Txagorritxu, la llamada del enfermo al personal de enfermería se recibía en el puesto de control de la Ertzaintza y, tras conocer su finalidad, el agente pulsaba un conmutador para dirigirla a los servicios sanitarios. Ante la evidencia de que tal sistema deja al arbitrio del ertzaina de custodia el transmitir o no la llamada, el Ararteko propuso su modificación, para que se estableciese una comunicación directa con el personal médico, similar a la existente en Basurto.

Por otra parte, ese cambio evitaba otro problema del sistema implantado: la posibilidad de que el interfono que comunica con la habitación quedase abierto y, de ese modo, se escuchase la conversación que la persona presa mantenga con sus visitantes.

- La modificación propuesta se ha realizado, ya que se ha instalado un mecanismo de comunicación directa entre el enfermo y el personal de enfermería, y se ha bloqueado el interfono primitivo. Ahora los agentes sólo disponen de un avisador óptico/acústico.
- En la visita hemos comprobado el funcionamiento del nuevo sistema, que cuenta con dos timbres diferentes para llamar al personal sanitario y al de custodia, y que obliga a los agentes a acudir a la habitación en caso de ser llamados, porque ya no disponen de interfono.

### **4ª Confidencialidad:**

- En diversas ocasiones, el Ararteko ha recibido quejas respecto a vulneraciones de la confidencialidad en la relación de las personas privadas de libertad con el personal sanitario. A pesar de la existencia de normas escritas, según afirmaron todas las partes implicadas, en la práctica, el modo concreto en que se lleva a cabo la vigilancia depende en gran medida de los intervinientes, es decir, tanto del ertzaina encargado de la custodia, como del personal sanitario que realice la consulta. En efecto, mientras algunos agentes, por propia iniciativa, se quedan en la puerta, e incluso detrás de ésta, observando por el cristal, algunos profesionales sanitarios solicitan al ertzaina que permanezca a su lado.

Se trata, evidentemente, de una situación compleja, en la que diversos derechos pueden entrar en conflicto, pero en la que hay que buscar un equilibrio. Desde el punto de vista de esta institución garantista, resulta claro que las normas escritas deben no sólo reconocer el derecho a la intimidad y a la privacidad de la relación médica, sino colocarlo en una situación preponderante, que sólo excepcionalmente y por motivos fundados podrá sacrificarse en aras de la seguridad.

- El Departamento de Interior afirma compartir nuestro planteamiento: asume que no bastan razones genéricas y que se precisan riesgos concretos para justificar la presencia policial durante la consulta médica. En este sentido, manifiesta que se han impartido instrucciones a los agentes que realizan los traslados y custodias en centros hospitalarios, exigiéndoles la elaboración de un informe detallado para justificar las razones que, en su caso, pudieran llevarles a permanecer junto a la persona enferma durante la asistencia sanitaria.
- Los agentes que realizaban la custodia en las dependencias de Basurto el día de nuestra segunda visita nos comunicaron que no disponían de nuevas instrucciones escritas, y que nadie les había informado del cambio de criterio respecto al modo de llevar a cabo la vigilancia durante las revisiones médicas. Al parecer, tampoco en Txagorritxu se ha modificado la normativa, aunque tanto la persona que estaba ingresada como los agentes y las enfermeras han coincidido en que, como norma general, la vigilancia se realiza desde fuera de la habitación. Ahora bien, no se redacta ningún informe cuando se actúa de otro modo.

#### **5ª Ausencia de relaciones personales:**

- El internamiento en las UHCE supone el aislamiento casi absoluto de los pacientes. A diferencia de lo que ocurre en prisión, permanecen todo el día encerrados en su habitación y únicamente pueden hablar con el personal sanitario o de custodia. Aunque coincidan varios presos ingresados al mismo tiempo, no se les permite entrar en contacto. El Ararteko sugería acondicionar o utilizar algún espacio como sala de encuentro de las personas ingresadas, siempre -por supuesto- que las características de la enfermedad y la situación penitenciaria lo permitan.
- El Departamento de Interior consideró razonable y atendible la habilitación de un espacio de encuentro para las personas ingresadas en las UHCE, manteniendo unas condiciones adecuadas de seguridad. Por su parte, los dos centros hospitalarios implicados habían manifestado que resultaba factible adoptar esa medida de forma inmediata, quedando a la espera del informe de dicho departamento. Parecía, por tanto, que la cuestión estaba resuelta.
- En la UHCE de Basurto no se ha acondicionado el distribuidor y -como se ha expuesto- los agentes de la Ertzaintza no han recibido ninguna instrucción al respecto. De cualquier modo, no debe ignorarse que en ese centro sanitario, muchos ingresos son casos psiquiátricos, lo que dificulta las posibilidades de comunicación y encuentro. En Txagorritxu tampoco ha habido cambios en el mobiliario de la sala de espera, pero ahora se permite su uso, al menos en algunas ocasiones, como lugar de encuentro entre las personas ingresadas. Las opiniones sobre esta práctica eran discrepantes y no había indicaciones escritas.

#### **6ª Visitas:**

- Otra medida para paliar la sensación de soledad y aislamiento derivada del ingreso en las unidades de custodia puede consistir en una flexibilización de los criterios sobre las visitas permitidas a la persona presa, cuyo control corresponde a la Ertzaintza. Aunque en las normas proporcionadas a los agentes se hace referencia expresa a la legislación penitenciaria, lo cierto es que algunos de los criterios establecidos son más restrictivos que los señalados legalmente.

- Según el Departamento de Interior, se han comenzado a aplicar, como regla general, las normas hospitalarias que regulan las visitas, lo que, en principio, parece suponer un régimen más flexible que el vigente en la prisión. En nuestra opinión, la decisión es correcta y responde a la situación de mayor vulnerabilidad en la que se encuentra el recluso enfermo. El Ararteko ha propuesto a ese departamento que, en los casos en que específicas razones de seguridad pudieran justificar la excepción de la norma, se ordene la elaboración de un informe, señalando las motivaciones concurrentes.
- En nuestra visita a Basurto comprobamos que no se han modificado las normas escritas y, al parecer, tampoco se han dado nuevas instrucciones a los agentes de custodia. No obstante, observamos en el libro de registro que a algunas personas trasladadas desde la prisión se les había permitido recibir numerosas visitas (hasta 32 en un día). Por el contrario, en otro caso se habían limitado éstas estrictamente y no se había hecho constar ninguna motivación. En Txagorritxu, a raíz de una gran acumulación de visitas para dos reclusos, se ha formulado una nueva regulación (de 30-12-1999), cuyo texto hemos solicitado a la Ertzaintza.

### **7ª Comunicaciones, pertenencias personales y libros de registro:**

Pueden señalarse otras cuestiones en las que se percibe una diferencia de trato que no parece justificada, bien respecto a otros usuarios del hospital, bien respecto a las condiciones de vida en la prisión:

- a) En la UHCE de Txagorritxu las habitaciones carecen de aparato de TV, cuando el resto del hospital lo tiene.
  - b) Lo mismo ocurre con el teléfono para recibir llamadas.
  - c) En ninguna de las dos UHCE había teléfonos públicos, a diferencia de lo que ocurre en otras plantas.
  - d) Los reclusos hospitalizados disponen de menos objetos permitidos en su habitación que en su celda de la prisión. Aunque la especialidad de la situación podría dar lugar a ciertas restricciones sobre la normativa penitenciaria, no resulta oportuno adoptar sistemáticamente un régimen tan estricto como el de la detención policial.
  - e) Respecto a los libros de registro que se llevan en las unidades hospitalarias, con independencia de la organización interna de cada una de ellas, resulta evidente que en esos libros no deben constar datos que vulneren la intimidad de las personas ingresadas, en particular, datos referentes a su estado de salud u otras características personales.
- La dirección del hospital de Txagorritxu informó de que se iban a instalar los aparatos de TV y teléfonos de las habitaciones, y que entrarían en funcionamiento a finales de junio de 1999. Afirmaba también que se había instalado un teléfono público en la sala de espera. Por su parte, del hospital de Basurto nos comunicaron que no había dificultad para instalar un teléfono público en la UHCE. Por lo que se refiere a las pertenencias personales, el Departamento de Interior comunicó al Ararteko que aceptaba la sugerencia, y que consideraba adecuado que, como norma general, las personas ingresadas en las UHCE dispongan de cualquier objeto permitido en la prisión. No obstante, la administración citada destacaba que, al ser diferentes las condiciones de seguridad, algunos objetos

relativamente inocuos en la cárcel pueden resultar peligrosos en el hospital (ponía el ejemplo de un mechero). Aunque esta institución no comparte el razonamiento ofrecido sobre el supuesto incremento de riesgo, consideramos que, si hay objetos permitidos en prisión que no pueden ser utilizados en la UHCE, se debe establecer un listado, de modo que los afectados puedan saber a qué atenerse, e incluso impugnar por los cauces adecuados esa selección, si la estiman infundada.

En cuanto a los libros de registro, la Ertzaintza mostró su acuerdo con nuestras apreciaciones sobre su contenido, lo que no elimina -exponen- el derecho de los agentes de custodia a ser informados de algunos datos, para poder adoptar las medidas preventivas oportunas.

- En la UHCE de Basurto no se había instalado el teléfono público, seguía sin permitirse la tenencia de objetos personales en la habitación y en el libro de registro constaban algunas anotaciones inadecuadas. En Txagorritxu, las habitaciones no disponen de TV, aunque se utilizan tres aparatos donados por una asociación. No hay proyecto para instalar teléfonos para recibir llamadas, pero se ha colocado un teléfono público en la sala de espera. Respecto a los objetos personales, los criterios se han flexibilizado, si bien no existe una relación escrita de los que se consideran prohibidos. No se ha apreciado ninguna incorrección en los libros de registro.

\* \* \*

A la vista de todo lo anterior, el Ararteko considera que se han realizado algunas mejoras en las UHCE, pero que otras siguen pendientes, a pesar de que en algunos casos la administración ha manifestado su acuerdo con las propuestas de cambio formuladas. Han de tenerse en cuenta, por otra parte, las diferencias existentes entre las dos unidades hospitalarias, tanto en las propias dependencias, como en las características de las personas usuarias: en Basurto, el importante número de ingresos psiquiátricos dificulta la adopción de medidas más flexibles que, según las fuentes consultadas, han resultado positivas en el funcionamiento de la UHCE de Txagorritxu. Por contra, en esta unidad, tanto los reclusos como el personal de enfermería consideran que la inexistencia de acceso directo al servicio desde la habitación constituye una deficiencia que urge solucionar. En definitiva, sigue siendo necesaria una labor de supervisión sobre la asistencia hospitalaria a las personas privadas de libertad.

\* \* \*

Una vez destacadas estas tres cuestiones, a continuación ofrecemos un resumen del contenido de las reuniones celebradas este año con las asociaciones de apoyo.

## **RESUMEN DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS POR LAS ASOCIACIONES**

Desde la realización del informe extraordinario sobre las cárceles del País Vasco, la institución del Ararteko ha mantenido reuniones periódicas con asociaciones de

apoyo a las personas presas. Así, el año pasado se celebraron reuniones sistemáticas en enero de 1999 (el informe anual del año pasado recoge su contenido. Cfr. cap. I, apdo. 1.1.1.C/) y, un año después, las últimas, en enero de 2000. Aquí se ofrece un resumen de los aspectos planteados en estas últimas. Sirven para contrastar datos e informaciones de modo indirecto, y afectan, en mayor o menor grado, a uno u otro centro.

Para una mayor claridad se recogen aquí, de modo diferenciado, las propuestas o problemas planteados en las tres reuniones mantenidas en cada territorio, aunque eso no quiera decir que las cuestiones expuestas, por ejemplo, en la reunión de Gipuzkoa, afecten exclusivamente al centro penitenciario de Martutene, o las planteadas en Bizkaia correspondan sólo al de Basauri... Con frecuencia, esos problemas afectan a los tres centros, en un grado o en otro, y aparecen de modo reiterado.

- Cuestiones planteadas por las asociaciones en Gipuzkoa

A la última reunión de intercambio en este territorio asistieron representantes de las siguientes asociaciones o servicios: Turno de Asistencia Penitenciaria, DEE (Drogak Eragindakoen Elkarte), IRSE, Proyecto Hombre, Cruz Roja y Salhaketa.

Entre los aspectos tratados destacan los siguientes:

- Importancia de que algún equipo externo al centro participe en el programa de intercambio de jeringuillas de Martutene.
- Insuficiencias manifiestas en la atención psiquiátrica (del personal médico del centro y del profesional de Osakidetza), problemas de continuidad de los tratamientos al cambiar de centro, medicación exagerada, necesidades crecientes y no equiparables con la población externa...
- Problemática de los traslados, alejamientos y visitas de los familiares.
- Saturación, sobrecarga de trabajo y retrasos en las respuestas del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria.
- Retrasos y deficiencias en los procedimientos (recursos que se extravían o desaparecen, retrasos en los informes del centro al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, o en la respuesta de la Administración penitenciaria a las propuestas del equipo de tratamiento, o en los indultos...).
- Limitaciones en la atención odontológica y dificultades de carácter económico para tratamientos externos.
- Importancia de las transferencias penitenciarias y de aplicar nuevos modelos de servicio penitenciario.
- Falta de unidad materna y consecuencias para las mujeres presas que tienen hijos.
- Prestaciones por discapacidad que dejan de percibirse, por ejemplo, por traslado a otra comunidad terapéutica de otra comunidad autónoma.
- Congelación presupuestaria de las partidas destinadas a programas gestionados por el IRSE...

- Cuestiones planteadas por las asociaciones en Álava:

A la última reunión de intercambio en este territorio asistieron representantes de las siguientes asociaciones o servicios: Cruz Roja, Cáritas (PAEX), Proyecto Hombre, Pastoral Penitenciaria, Salhaketa, Comisión Anti-Sida.

Entre los aspectos tratados destacan los siguientes:

- Cuestiones deficitarias de la unidad de custodia del hospital de Txagorritxu que no se han resuelto aún (acceso directo de los cuartos a los servicios, carencia de televisores, comprados al final por una asociación...).
  - Dudas sobre la correcta utilización, por parte de los centros, de recursos que algunas asociaciones ponen a su disposición ('por ejemplo, complementos alimentarios).
  - Desbordamiento del equipo de psicólogos de Nanclares.
  - Ausencia de una predisposición favorable en Nanclares o desinterés por la implantación del programa de jeringuillas.
  - Insuficiencias en las salas del centro que las asociaciones utilizan para pasar entrevistas...
  - Propuestas relacionadas con la salud en el centro: programa de jeringuillas, renovación de la enfermería, dotación de una unidad de reanimación...
  - Coordinación insuficiente entre equipos que trabajan en diferentes programas de deshabituación...
- Cuestiones planteadas por las asociaciones en Bizkaia:

A la reunión de intercambio en este territorio asistieron representantes de las siguientes asociaciones o servicios: Salhaketa, Comisión Anti-Sida, ADSIS-Bestalde, Izangai, Proyecto Hombre, Goiztiri, Bidesari, Pastoral Penitenciaria, Bilbo-Etxezabal, Bizitegi, Módulo Psicosocial de Deusto, Etorrintza, T-4.

Entre los aspectos tratados destacan los siguientes:

- Importancia de que los intercambios de jeringuillas sean asumidos por personal ajeno a los centros penitenciarios.
- Problemas para el acceso de las asistentes sociales a la unidad de custodia de Basurto.
- Necesidades de atención psiquiátrica crecientes, filtro interno que se aplica a las demandas, medicaciones abusivas y necesidad de atención por profesionales ajenos al centro.
- Dudas respecto a la propuesta de Nanclares sobre un posible centro de media estancia en régimen cerrado, y riesgo de que se convierta en un hospital psiquiátrico penitenciario.
- Situaciones negativas que afectan concretamente a las mujeres internadas en Nanclares o a los presos del módulo quinto.
- Dudas sobre el nivel de atención (similar o no para mujeres y para hombres) ante necesidades psiquiátricas.
- Insuficiencia de los locales utilizados por las asociaciones para sus actividades en Nanclares.
- Dificultades que se ponen para entrar al centro a personas -colaboradoras de asociaciones- que tienen antecedentes penales.
- Conveniencia de modificar el sistema para acceder a los programas: cambiar la instancia al centro por la petición directa del interesado a las asociaciones.
- Situación laboral de quienes trabajan en talleres o destinos: contratos, sistema retributivo, escasa información y desconocimiento de su situación laboral, bajas por enfermedad...
- Retrasos en las tramitaciones y el cobro de los subsidios de excarcelación.

- Falta de atención o programas específicos (en el interior y en el exterior) para las personas condenadas por delitos sexuales.
- Reingresos por causas pendientes que cortan tratamientos en curso...

Como se puede ver en este caso, muchos de los problemas y propuestas planteados en la reunión de Bizkaia se refieren directamente al centro penitenciario de Nanclares, centro en el que llevan a cabo sus programas y actividades muchas de las asociaciones que asistieron a esta reunión y que tienen su sede en este territorio.

En esta reunión se recogieron también, por escrito, una serie de cuestiones que expuso un grupo de personas privadas de libertad en el centro penitenciario de Nanclares. En el escrito se señalan múltiples deficiencias que afectan a las instalaciones (equipamiento de las celdas, duchas, salas de visitas...), a los recursos materiales (ropa de cama, lote higiénico...), a la comida (menús, limpieza, precios del economato...), al trato y tratamiento (atención jurídica y médica, lentitud en la tramitación de recursos, condiciones de trabajo en talleres y destinos...).

Dadas las características de las cuestiones expuestas en el escrito y su nivel de concreción, y teniendo en cuenta la actual distribución de competencias, se ha hecho llegar éste al Defensor del Pueblo, a quien corresponde supervisarlos.

\* \* \*

Al margen de lo expuesto hasta ahora, para terminar este apartado de seguimiento, conviene también señalar este año los siguientes aspectos significativos:

- La aprobación, mediante decreto de 9 de julio, del traspaso del profesorado que ejerce en los centros penitenciarios de Instituciones Penitenciarias a las administraciones educativas. Este traspaso debe favorecer la necesaria revisión de plantillas y el incremento de la oferta educativa planteado reiteradamente por esta institución.
- La ejecución de una importante obra de remodelación de las instalaciones de cocina y despensa en el centro penitenciario de Nanclares, que ha supuesto una mejora notable respecto a la situación anterior de estos servicios.
- La ausencia, también este año, de los traspasos de competencias en materia penitenciaria, y el escaso desarrollo de los convenios vigentes en materia penitenciaria entre el Gobierno Vasco y el Ministerio de Interior, que no se han plasmado en nuevas actuaciones o programas.

La persistencia de situaciones de alejamiento de presos y presas respecto a su entorno familiar, situación con importantes repercusiones negativas en sus familias, sobre la que se ha manifestado reiteradamente esta institución, y sobre la que existe una gran sensibilidad y demanda en nuestra sociedad, puesta de manifiesto en numerosas iniciativas a lo largo de este año.

### 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 que acudían a la vendimia y a la recogida de la patata en Álava y la de sus familias. El análisis se centraba en cuatro aspectos que, a juicio de esta institución, de acuerdo con 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 general 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.

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.

En determinadas ocasiones, en respuesta a la petición del Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava, un representante del Ararteko ha asistido a reuniones de trabajo de la mesa interinstitucional creada específicamente para la problemática de los temporeros en este territorio.

En una de las últimas reuniones celebradas por dicha mesa antes de la campaña de 1999, 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 que se consideraba muy problemática y necesitada de criterios comunes. En atención a tal petición, el seguimiento efectuado por el Ararteko durante este año se ha centrado en esta cuestión.

#### **Asentamientos y alojamientos de los trabajadores temporeros y sus familias**

Uno de los problemas que suele darse al analizar la situación 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 conjunta -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 algún programa promovido por el Instituto Foral de Bienestar Social, se han recogido y se conocen algunos datos sobre esta cuestión. Así, por ejemplo, la memoria elaborada por Cáritas respecto al trabajo con temporeros y agricultores el último año recoge datos de interés, obtenidos mediante 112 encuestas en 36 pueblos de la Llanada, Valle de Arana y Montaña alavesa. Pero no existe todavía un censo fiable de locales o asentamientos.

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...

En la última campaña, además, se dio una circunstancia nueva y con incidencia directa en la cuestión que aquí pretendemos abordar: la supresión de la zona de acampada que se habilitaba en Elciego en años anteriores. Evidentemente, esta decisión ha tenido una consecuencia directa en las condiciones de asentamiento de muchas familias, acostumbradas a acudir los últimos años 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, y así lo ha mantenido en todo momento, por esta institución (cfr., por ejemplo, Informe 1997, apartado 7.3.).

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, al faltar 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, al no disponer de otras condiciones mejores.

Aportaremos aquí algunos datos, correspondientes a la campaña de 1999, sobre cada una de estas cuatro situaciones.

### **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, y con capacidad para 31 personas. Respecto al albergue temporal de Laguardia, al igual que el año anterior, también en éste se habilitaron los locales de la piscina municipal, para un número de plazas similar al del año anterior (48 personas) y con 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), y mucho mayor en el caso de Laguardia (192 hombres y 13 mujeres, a lo largo de once días), que también este año ha estado desbordado durante los primeros días de funcionamiento, teniendo que ampliar su capacidad en 16 plazas más de forma provisional. A pesar de esta limitación, se pueden destacar muchos elementos positivos: colaboración entre distintas instituciones, implicación de los servicios asistenciales de base y del voluntariado de la zona, flexibilidad en la aplicación de algunos criterios, 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 ese año), ofrecimiento de otros servicios además del alojamiento (ropa, comida, aseo, botiquín, información...).

Así, de acuerdo con los datos y valoraciones recogidos en las memorias técnicas de tales servicios, se puede seguir manteniendo 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...) ofrece 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).

De cara a próximas campañas, sería deseable superar la situación de provisionalidad del albergue de Laguardia, más aún teniendo en cuenta que es en esta zona donde se está dando una presencia creciente de trabajadores temporeros.

### **b) Zonas de acampada**

Como se ha señalado ya, este año se ha suprimido la tradicional zona de acampada de Elciego, utilizada mayoritariamente por familias de etnia gitana llegadas a vendimiarse desde otros lugares del Estado y de Portugal.

En la zona de recogida de la patata se ha mantenido el campamento de Albaina en condiciones similares a años anteriores: dos servicios sanitarios, un generador de corriente, un grifo de agua corriente y cuatro contenedores de basura. Se ha añadido este año la disponibilidad de un aljibe de agua para el aseo, cedido por el Ayuntamiento. 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 utiliza también como alojamiento un autobús viejo y algunas furgonetas.

La supresión del espacio de acampada de Elciego ha hecho que surjan en la zona nuevos lugares de acampada, más pequeños y en condiciones de mayor o menor precariedad según los casos. Así, por ejemplo:

- 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...).

En general, se trata de familias extensas o emparentadas entre sí (en algunos casos de más de 40 miembros), que acuden en grupo con sus furgonetas o camiones y a las que se ofrece, normalmente, alguna toma de luz y de agua. 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.

Personal de esta institución visitó el 6 de octubre algunas de estas acampadas y pudo hablar con las personas que allí estaban. Prácticamente todas consideraban que su situación real había empeorado respecto a años anteriores (por falta de servicios, por lejanía del núcleo de población, dificultad de los accesos...). Alguna manifestó que la situación era parecida: "igual de mal". También hubo dos familias extensas que pusieron de manifiesto una situación que, a veces, pasa desapercibida: los agricultores contratantes les habían ofrecido alojamiento, pero preferían 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.

### **c) Alojamientos en locales ofrecidos por los agricultores o empresas contratantes**

En el informe anual 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 este año permite seguir manteniendo básicamente lo dicho.

Durante los días 29 de septiembre y 6 de octubre se pudieron visitar 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.

La tipología más habitual en estos locales, de acuerdo con lo visto, puede responder a la siguiente descripción:

- En cuanto al lugar habilitado, pabellones independientes o espacios anexos a la vivienda del agricultor, dedicados muchas veces 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 cuenten con una cocina y un servicio habilitados en el propio pabellón 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 han encontrado todo tipo de situaciones: desde 14 núcleos familiares y 43 personas alojadas en una de estas lonjas, 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.

#### **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 a veces se ha dado en Laguardia, los días, o mejor las noches, que el albergue tiene ocupadas todas las camas disponibles (personas durmiendo en los soportales, 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 la situación descrita, 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... Sin embargo, en la cuestión específica de los asentamientos y alojamientos, que este año pretendemos abordar, no se han dado pasos significativos.

En opinión de esta institución hay dos cuestiones que están en la base de las situaciones descritas 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;
- 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.

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 único destacable este año 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.

Teniendo en cuenta la realidad descrita, 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 iniciativa de colaboración entre varios para resolver problemas comunes. Es posible, incluso, que determinadas situaciones pudieran ser resueltas sin necesidad de nuevos equipamientos, mediante la utilización de recursos actualmente existentes, pero que no han sido aprovechados para estas funciones. Nos referimos a recursos como el "Alojamiento juvenil de la Montaña alavesa", situado en Bernedo, o la zona de acampada y el edificio recién 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 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 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.*" (Cfr. Recomendación general sobre las condiciones de alojamiento de los trabajadores temporeros y sus familias, cap. VII, apartado 7.3. del Informe 1997). Asimismo, anima a las instituciones responsables a que sigan promoviendo iniciativas que busquen la colaboración de los agentes sociales en la solución de los problemas planteados.

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

El Ararteko, en su informe sobre las residencias de la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco, recomendó que se modificara la entonces vigente Ley 6/1982 de 20 de mayo, sobre servicios sociales, con el fin de configurar un marco garantista de los derechos sociales mediante:

- El establecimiento de una **tabla de derechos de los usuarios** de los servicios sociales.
- La regulación de un régimen garantizador del **derecho de acceso** a los servicios sociales en condiciones de igualdad.
- La fijación de una **tabla de deberes de los usuarios** como garantía de los derechos de los demás residentes.
- La plasmación del **derecho administrativo sancionador** en el ámbito de la relación jurídica de asistencia social residencial, con la regulación de una tabla de infracciones y sanciones de los centros residenciales, así como de los propios usuarios.

Sin embargo, la Ley vasca 5/1996, de 18 de octubre, de servicios sociales no recogió esta recomendación. Fue el Decreto del Gobierno Vasco 41/1998, de 10 de marzo, sobre los servicios sociales residenciales para la tercera edad, el que estableció por vía reglamentaria, la tabla de derechos y deberes de los usuarios.

La nueva normativa presta especial atención a los requisitos técnicos materiales y funcionales que han de cumplir los servicios residenciales, así como a la calidad asistencial que deben recibir las personas ancianas para garantizar su bienestar.

Otros aspectos, tales como las normas de funcionamiento interno, los cauces de participación democrática de las personas mayores o de sus representantes legales, el procedimiento de reclamación y queja, así como el régimen de precios, tienen que figurar en el Reglamento de funcionamiento que todos los centros deben de tener a disposición de los usuarios.

Durante el año 1999, designado por Naciones Unidas como Año Internacional de las Personas Mayores, el Ararteko ha llevado su preocupación por este colectivo a los diferentes foros nacionales e internacionales. También se han realizado visitas para hacer un seguimiento sobre la situación de las residencias de tercera edad en nuestra Comunidad.

#### **Residencia de Nuestra Señora de la Paz**

Situada en el barrio de Egia de Donostia/San Sebastián, se trata de un edificio de cinco plantas, bien conservado y con capacidad para 64 personas.

Inaugurada en 1988, dispone de buenas instalaciones y servicios. Las habitaciones, 20 individuales y el resto dobles, tienen todas baño completo con suelo antideslizante, pero no se han eliminado los platos de las duchas. Ello constituye una barrera arquitectónica que debe suprimirse.

Se realizan revisiones periódicas para mantener el edificio en buen estado e introducir reformas que contribuyan a mejorar la calidad de la asistencia, por lo que sería conveniente que en las próximas remodelaciones se introduzcan elementos que

permitan, mediante colores y señales, diferenciar espacios para facilitar la orientación de los usuarios.

Se ha aconsejado que se instale un buzón de sugerencias, para estimular la participación de las personas ancianas y para que éstas tomen parte en las actividades y se sientan protagonistas del centro en el que viven.

### **Residencia del Sagrado Corazón de Erreterria**

Esta residencia municipal está situada en una zona tranquila del municipio y rodeada de zonas verdes, y tiene capacidad para atender a 128 personas, la mitad de las cuales necesita asistencia.

El edificio de cuatro plantas y forma de semicorona circular está bien conservado y cuenta con una amplia zona exterior ajardinada. Todas las plantas disponen de servicios comunes y miradores con amplios ventanales, lo que contribuye a crear un espacio cálido y agradable.

En todas las habitaciones hay baño con inodoro y ducha, pero se deberían continuar las obras que se iniciaron para eliminar los muros y platos de las duchas, colocando suelo antideslizante en todos los baños.

También está prevista la sustitución del mobiliario por otro más idóneo para residentes discapacitados. Esta medida se considera muy apropiada, pues en la visita se observó cómo las mesas del comedor habían tenido que ser elevadas con tacos de madera para que pudieran utilizarlas las personas en sillas de ruedas.

También se observó que la tolva, instalada para la evacuación de la ropa sucia, estaba inservible, por lo que se estaban utilizando los ascensores. Se ha aconsejado que se realicen las obras necesarias para poder utilizar la tolva, reservando los ascensores para el desplazamiento de las personas.

Respecto al sistema de participación de los ancianos en la vida y actividades de la residencia, hay que reseñar que anualmente eligen un comité de 6 representantes y que de entre ellos una persona, con voz y voto, acude a la Junta Rectora del Patronato Municipal.

La residencia tiene Reglamento de Régimen Interior, en el que se detallan los derechos y deberes de los usuarios, así como los requisitos de admisión y precios.

También se ha colocado un buzón de sugerencias para facilitar la participación de los usuarios y de sus familias.

### **Residencia de Santa M<sup>a</sup> Magdalena**

Esta residencia de titularidad municipal está integrada en el entramado urbano de Hernani. Con posterioridad a la realización del informe, ha ampliado sus servicios, pues ha inaugurado un centro de día para 16 usuarios.

El edificio de tres plantas y dos subplantas está bien conservado y cuenta con servicios abiertos a la comunidad de vecinos, entre los que se encuentra la capilla, el anfiteatro y el tanatorio. Aunque carece de área externa, dispone de amplias terrazas y numerosas salas de estar junto al comedor y en las plantas donde están situadas las habitaciones.

Sin embargo, faltan carteles orientativos e informativos en las plantas. Se ha aconsejado que en las próximas remodelaciones se diferencien los espacios y servicios,

no sólo colocando paneles, sino también visualizando las estancias mediante colores y señales que faciliten la orientación de los residentes dentro del edificio.

También se ha recomendado instalar pasamanos continuos en las paredes de la primera subplanta, donde está instalado el comedor, y en las salas de estar contiguas, con objeto de facilitar el desplazamiento de las personas. Los aseos de esta planta carecen de timbres y barras de seguridad, carencia que debe ser subsanada.

En la visita se comprobó que se había ampliado la oferta de actividades socioculturales contratando con una empresa para el área de animación sociocultural.

Respecto a los mecanismos de solución de divergencias, convendría arbitrar un procedimiento de reclamación que pudieran utilizar las personas usuarias y sus familiares.

De igual modo, resulta necesario modificar las habitaciones múltiples existentes en el centro, para cumplir lo preceptuado en el Decreto 41/1998, de 10 de marzo, sobre los servicios sociales residenciales para la tercera edad.

### **Residencia Rekalde**

Esta residencia de titularidad municipal se encuentra ubicada en el barrio Arteaga de Derio, en una zona tranquila y rodeada de espacios verdes. Sin embargo, no está aislada, pues está próxima a zonas de esparcimiento de los habitantes del municipio, lo que facilita la integración social de los residentes.

Se trata de un caserío rehabilitado con capacidad para 27 personas. En el momento de la visita todas las plazas estaban cubiertas y había una lista de espera. En las obras de acondicionamiento se han tenido en cuenta la normativa en vigor en lo relativo a eliminación de barreras arquitectónicas, utilización de materiales idóneos, anchura de las puertas y equipamiento de los baños. No obstante, no hay pasamanos en los pasillos, ni en el primer tramo de las escaleras de acceso a la planta superior, y faltan timbres en los baños, por lo que recomendamos al Ayuntamiento que se subsanen estas deficiencias. Estas recomendaciones han sido atendidas.

También se nos informó de que se iba a cerrar la finca, para que los residentes puedan disfrutar del espacio exterior sin correr ningún peligro. En el momento de la visita la puerta de entrada tenía que permanecer cerrada con llave, por miedo a que alguna persona residente con su capacidad de orientación disminuida pudiera salir al exterior y escaparse.

### **Residencia del Sagrado Corazón de Getxo**

La visita a esta residencia municipal tenía por objeto hacer un seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe sobre la atención residencial a la tercera edad y conocer las previsiones del Ayuntamiento para dar cumplimiento al Decreto 41/1998, de 10 de marzo, sobre los servicios residenciales a la tercera edad.

Se comprobó que se ha hecho un esfuerzo presupuestario importante para suplir las deficiencias detectadas en la visita anterior, pues se han modificado los sistemas de prevención de incendios. En efecto, a ambos lados del edificio se han abierto salidas de emergencia, instalándose escaleras exteriores. También se han colocado puertas cortafuegos en el interior del edificio.

Habida cuenta de la imposibilidad de eliminar la pendiente en la rampa de acceso al edificio, se ha instalado otra rampa en la puerta central, y se ha proyectado con la inclinación adecuada, para que puedan utilizarla personas en sillas de ruedas.

Asimismo, se ha incrementado la plantilla y el Ayuntamiento nos ha informado de que ha aceptado nuestra sugerencia sobre la conveniencia de contratar una persona que asuma el asesoramiento social y seguimiento de los residentes, por lo que previsiblemente se contará con este servicio al comienzo del año 2000.

Durante el presente ejercicio se elaborará el proyecto para la adecuación y reforma de la residencia municipal, adaptándola a las prescripciones del Decreto sobre servicios sociales residenciales para la tercera edad.

Este proyecto va a suponer una redefinición del modelo de residencia municipal, con el fin de dar respuestas a las necesidades de las personas mayores del municipio.

También está previsto poner en marcha un órgano permanente de representación de los usuarios que permita tramitar y encauzar las reclamaciones y sugerencias.

### **Residencia Los Arquillos**

Situada en el casco antiguo de Vitoria/Gasteiz, esta residencia con capacidad para 22 residentes cuenta también con un servicio de atención diurna.

Se trata de un edificio antiguo, de cinco plantas, en el que su estructura hace difícil introducir reformas, por lo que no puede acoger a personas cuya discapacidad suponga la utilización de sillas de ruedas o andadores.

Las habitaciones son todas dobles y los cuartos de baño, situados en los pasillos de las plantas, carecen de barras de seguridad y suelo antideslizante. Los platos de las duchas constituyen un peligro, incluso para las personas que pueden valerse por sí mismas, por lo que hemos aconsejado que se subsanen estas deficiencias.

Aunque el trato es personalizado y los usuarios participan en la vida y actividades del centro, sería aconsejable que la residencia contara con un folleto informativo.

### **Residencia San Roque**

Ubicada en el entramado urbano de Llodio, esta residencia tiene capacidad para atender a 23 personas, y cuenta también con 4 plazas de atención diurna.

Al tratarse de un edificio antiguo cuya estructura impide acometer reformas para eliminar las barreras arquitectónicas, las plazas se han reservado a personas que puedan valerse por sí mismas o con un grado de discapacidad que permita vivir en este centro. El edificio, además de los problemas de estructura que presenta, sufrió una plaga de termitas, por lo que algunas zonas, como la capilla, tuvieron que ser reforzadas.

Parece que la Diputación Foral de Álava, organismo del que depende la residencia, tiene en proyecto la construcción de un nuevo edificio, por lo que el Ararteko ha solicitado al organismo foral que nos informe sobre las previsiones que existen al respecto, y si se va a mantener o ampliar el servicio de atención diurna.

### **Residencia de ancianos de Basauri**

Con objeto de hacer un seguimiento de las recomendaciones realizadas y habida cuenta de la falta de respuesta a los requerimientos efectuados, en el mes de noviembre se visitaron de nuevo las instalaciones del centro de ancianos.

El director de la residencia nos informó de que la corporación municipal tenía prevista la construcción de un nuevo centro, y que se había acordado ya destinar una partida presupuestaria para la redacción del proyecto técnico.

Durante la visita se comprobó que no se habían acometido las obras de cerramiento de la terraza, ni se había terminado de acondicionar los aseos y baños para sustituir las barreras arquitectónicas que detectamos en el año 1997.

Sin embargo, atendiendo nuestras sugerencias, se había contratado a una monitora ocupacional, pues antes no había ninguna persona encargada de esta área. No obstante, la carencia de mobiliario y material didáctico dificulta seriamente la labor de esta persona, por lo que hemos aconsejado que se subsane esta deficiencia.

Confiamos que el nuevo edificio sea una realidad en un plazo no excesivamente largo, ya que el centro tiene muchas habitaciones múltiples y el mobiliario e instalaciones sanitarias son bastante deficientes.

### **Residencia de Ondarroa**

El Ayuntamiento de Ondarroa nos informó de que había atendido a las sugerencias que esta institución le trasladó como consecuencia de la visita realizada en diciembre de 1998.

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

Con este estudio se pretendía analizar la situación de los ancianos vascos no residenciados y, más en concreto, cuál es la respuesta que dan los poderes públicos a sus necesidades y cuáles son los derechos de las personas ancianas usuarias de los servicios sociales no residenciales en nuestra Comunidad.

La primera constatación que se ha de realizar es que la inmensa mayoría de las personas -más del 90%- no reciben ninguna ayuda pública.

En 1995, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, solo el 6,74% de los ancianos era atendido en cualquiera de estos servicios. Así, el 3,05% de los mayores era atendido por el SAD, el 3,53% en residencias y el 0,47% en centros de día. Aunque Álava, con una tasa de casi el 10%, mantenía unos niveles muy homologables con países europeos avanzados.

Por tanto, se constata que la oferta de los poderes públicos es claramente deficitaria, y que, además, incumple los objetivos de los planes gerontológicos aprobados.

Solo para poder mantener las actuales tasas de atención, dado el aumento paulatino de la población anciana, sería necesario un importante esfuerzo inversor. Además, se tendrían que potenciar otras alternativas, como la atención de respiro o el ingreso temporal. La oferta residencial deberá reservarse a las personas mayores discapacitadas, si bien será necesario que los centros de nueva creación se ajusten a un modelo mixto.

A esta escasez de recursos hay que añadir la desatención del denominado espacio sociosanitario, por lo que es imprescindible una mayor coordinación entre los servicios sociales y los sanitarios.

En el estudio se abordó el análisis de dos instrumentos fundamentales de la oferta pública no residencial a la tercera edad: el servicio de asistencia domiciliaria y los centros de día.

Como todos los años, la institución del Ararteko ha realizado visitas para comprobar el grado de seguimiento de las recomendaciones y si los nuevos centros de día que se han creado, normalmente aprovechando la existencia de una residencia u hogar del jubilado, reúnen las condiciones adecuadas para prestar una asistencia de calidad.

#### **Centro de día de la Mancomunidad de servicios sociales de Busturialdea**

Este centro fue inaugurado en el mes de mayo, con objeto de atender a las personas mayores dependientes que, aunque no precisen ingresar en una residencia, requieren atenciones específicas que no se pueden prestar adecuadamente en el domicilio habitual.

Su ubicación en una zona tranquila del entramado urbano de Gernika facilita el acceso a los servicios comunitarios. El centro, con una superficie útil de 610 m<sup>2</sup>, cuenta con una amplia zona exterior y dependencias anejas, lo que permitiría su ampliación o su utilización en estancias temporales y de respiro familiar. En la actualidad está preparado para 25-30 personas, pero en el momento de la visita eran 12 los usuarios de este nuevo servicio de la mancomunidad.

Aunque el edificio está bien equipado, no se ha previsto la instalación de pasamanos en muchas zonas del inmueble, ni la instalación de timbres en los aseos y cuartos de

baño, por lo que se ha aconsejado subsanar estas deficiencias para garantizar la seguridad de los usuarios. También sería aconsejable acondicionar la zona exterior, instalando un toldo, sillas y mesas. Con ello se proporcionaría a los usuarios un espacio tranquilo al aire libre.

Se deben favorecer todos los sistemas de participación de las personas como protagonistas del centro en que viven. Para ello, pese a que el trato es muy personalizado, hemos aconsejado que se instale un buzón de sugerencias y que se publique un folleto informativo donde se recojan los objetivos del centro, las instalaciones y servicios, normas de seguridad, precios, canon de participación y procedimientos de reclamación.

### **Centro de día de Santurtzi**

Este centro fue inaugurado en el mes de marzo de 1999, con el fin de prestar atención a las personas de la tercera edad del municipio con necesidad de apoyo social pero que, por sus condiciones personales o familiares, pueden continuar viviendo en su domicilio.

El centro, de titularidad municipal, está situado en las proximidades del barrio de Cabieces de Santurtzi. Ubicado en la parte baja de la Residencia Nuestra Señora de Begoña, utiliza alguno de sus servicios, pero su funcionamiento es totalmente independiente.

Se ha acondicionado teniendo en cuenta todas las técnicas de construcción aconsejables para este tipo de servicios: accesibilidad sin barreras, pasamanos en las paredes, suelo antideslizante en los baños...

No obstante, en el momento de la visita estaba pendiente la instalación de timbres en los aseos y baños. También sería aconsejable habilitar la zona exterior, instalando un toldo, mesas y sillas. Con ello se aumentaría el espacio disponible y se proporcionaría a los ancianos la posibilidad de disfrutar de un espacio exterior, sobre todo en verano.

La visita realizada el 30 de noviembre, tenía por objeto conocer este nuevo servicio no residencial para la tercera edad cuyas plazas se cubrieron totalmente en el momento de la apertura y que, según informaciones aparecidas en la prensa local, tenía una importante lista de espera. Por ello, se ha solicitado al Ayuntamiento información sobre los sistemas de admisión, precios y procedimientos de reclamación o queja, para garantizar el derecho de acceso a este servicio en condiciones de igualdad.

### **Centro de día de Indautxu**

Este centro concertado con el Ayuntamiento de Bilbao, fue inaugurado el 1 de abril de 1999. Dispone de 130 m<sup>2</sup> útiles y tiene capacidad para atender a 20 personas. Integrado en la Residencia de Servicios Geriátricos Indautxu, utiliza algunos de sus servicios, lo que contribuye a proporcionar una asistencia de calidad.

Los responsables del centro han dado mucha importancia a la relación y formación de los familiares, ya que han de hacer frente una situación nueva para la que no suelen estar preparados. Con este fin se organizan con frecuencia conferencias y charlas formativas.

Tanto en la residencia como en el centro de día se han introducido elementos orientativos, mediante la combinación de colores y señales que ayuden a los usuarios a diferenciar espacios y servicios.

### **Centro de día de Derio**

La visita a este centro, de titularidad municipal, se realizó en el mes de septiembre. También visitamos la residencia Errekalde, donde está integrado.

Sin embargo, aunque cuenta con instalaciones propias para atender a los usuarios de este servicio, tales como aseos y baño geriátrico, aún no había sido inaugurado.

Solicitamos que el Ayuntamiento de Derio nos informara sobre las previsiones existentes, y nos ha comunicado que a pesar de ser conscientes de las funciones que cumplen estos centros y las necesidades de nuestros mayores, no se podía determinar la fecha de apertura ni el número de personas que atenderá. Parece que la dificultad con que se han encontrado ha sido la falta de espacio para acoger en régimen de centro de día a quince usuarios.

Confiamos que estos problemas se resuelvan pronto y, aunque sea con una capacidad inferior, se ponga en marcha este recurso para las personas mayores con necesidades asistenciales específicas, ya que, si bien aún pueden continuar viviendo con su familia, necesitan apoyo.

### **Centro de día Lagun-etxea**

Este centro, situado en el barrio de Intxaurreondo de Donostia/San Sebastián, funciona desde comienzos de los 80. Fue el primero que se abrió en Gipuzkoa, por iniciativa de Cáritas, aunque en la actualidad depende de Urkoa.

Instalado en un chalé del barrio de Intxaurreondo, cuenta con las ventajas que proporcionan este tipo de edificios: situado en una zona tranquila, con terraza y jardín. Sin embargo, los inconvenientes originados por la estructura del inmueble también están presentes y dificultan la adaptación de los espacios a las necesidades de las personas ancianas.

En la visita se comprobó que faltaban pasamanos en la mayor parte del recinto y que era imposible que las personas con movilidad reducida puedan utilizar andadores.

La instalación de estos accesorios resulta imposible, principalmente por problemas estructurales, como la estrechez de las estancias. Hemos sugerido que en la remodelación prevista se trate de subsanar, en la medida de lo posible, estas deficiencias.

También se debería tener presente la conveniencia de instalar en los aseos y cuartos de baño timbres o algún otro sistema de aviso que permita una rápida asistencia a los usuarios en caso de urgencia.

### **Centro de día de Hernani**

Este centro de titularidad municipal se plantea como un servicio asistencial a la tercera edad, intermedio entre la ayuda domiciliaria y la residencia de ancianos. Entre sus objetivos se encuentra el mantener a los ancianos integrados y vinculados a su

entorno familiar y social, facilitándoles la participación en la comunidad, frenando el deterioro de sus facultades y mejorando el bienestar físico y mental.

Su ubicación, en el entramado urbano facilita la integración social de los ancianos y la utilización de los servicios comunitarios. Sin embargo, el centro carece de área externa y su situación, dentro de edificio, no permite que los usuarios puedan utilizar las terrazas de la residencia.

En una posible ampliación o remodelación, se deberían instalar en los aseos y cuartos de baño timbres o algún otro sistema de aviso que permita una asistencia rápida en caso de necesidad.

La carencia de pasamanos continuos en las paredes debe subsanarse, para facilitar el desplazamiento de personas con movilidad reducida.

También hemos aconsejado que se amplíe la oferta de actividades culturales y salidas programadas, y que se establezca un procedimiento de reclamación que puedan utilizar las personas usuarias y sus familiares. Asimismo, sería conveniente instalar un buzón de sugerencias para potenciar la participación de los ancianos y mejorar la calidad asistencial.

### **Centro de día de Errenteria**

Este centro está integrado en la residencia del pueblo de titularidad municipal. Los usuarios del centro de día comparten con los residentes actividades y servicios, con el objetivo, entre otros, de lograr su integración en la vida y actividades de la residencia.

Esta forma de concebir la atención no residencial favorece a los ancianos que, bien por deterioro físico o por sus circunstancias personales, tengan que quedarse a vivir en la residencia.

### **Centro de día de Artziniega**

Este centro ubicado en el hogar del jubilado se ha ideado para dar una atención de calidad en un ambiente cómodo y agradable. Fue inaugurado el 30 de octubre de 1998 por el Instituto Foral de Bienestar Social, pero a partir del próximo año pasará a depender del Ayuntamiento.

Aunque se trata de un centro nuevo y bien equipado, durante la visita se comprobó que no se había previsto la instalación de pasamanos en las paredes, carencia que hemos aconsejado subsanar.

También se ha sugerido que se instalen barras de seguridad y timbres en los aseos y baños, lo que permitirá garantizar una atención rápida en caso de necesidad.

Los responsables del centro pretenden que los ancianos utilicen los servicios comunitarios y que estén integrados en el ambiente en que viven. Para ello, además de participar en algunas actividades locales, han organizado un café-tertulia todos los viernes. Quieren que las personas y grupos sociales del pueblo conozcan su realidad y se acerquen a sus problemas.

Con objeto de facilitar la participación de los usuarios y sus familias, hemos aconsejado que se coloque un buzón de sugerencias en un lugar visible y que se redacte un boletín informando sobre este servicios, los objetivos del centro y los cauces de participación o reclamación que se pueden utilizar.

## **Los Arquillos**

La residencia Los Arquillos, dependiente del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, cuenta con un servicio de atención diurna durante los 365 días del año, por lo que la atención que se presta a los ancianos es mucho más completa que la que ofrecen los centros de día. Además, en muchos casos se completa con otro tipo de ayudas como la tele-alarma, pues algunos ancianos viven solos.

Por las características del edificio, no es posible atender a personas con discapacidades físicas, ya que la estructura del inmueble impide acometer reformas. No obstante, hemos aconsejado que se instalen pasamanos en las escaleras y pasillos, para facilitar la deambulación de las personas que, aunque puedan valerse por sí mismas, tienen limitadas sus facultades.

La atención está muy personalizada y se hacen reuniones con frecuencia para recoger opiniones y sugerencias, por lo que el buzón de sugerencias apenas se utiliza.

\* \* \*

A lo largo de este año hemos recibido respuestas de algunos ayuntamientos aceptando las sugerencias y recomendaciones que hizo el Ararteko como consecuencia de las visitas realizadas a diversos centros de día a lo largo de 1998.

El Ayuntamiento de Zarautz nos ha informado de que se han instalado en los aseos y cuartos de baño del centro de día timbres y un sistema de alarma que permite una asistencia rápida en casos de urgencia.

También el Ayuntamiento de Bilbao nos ha comunicado que va a colocar pasamanos continuos en las paredes, y barras de seguridad en los aseos y baños del centro de día Bideberri.

El Ayuntamiento de Irun aceptó nuestras sugerencias y encargó la instalación de suelo antideslizante, barras de seguridad y timbres en los aseos y cuartos de baño del centro de día municipal.

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

En el año 1997, el Ararteko presentó 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.

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, se hizo eco por primera vez de la influencia que las transformaciones sociales y culturales de nuestra sociedad habían tenido en el estatus social del niño, niña o adolescente, señalando en consecuencia el enfoque que debe aplicarse a los derechos humanos de la infancia. Ello ha contribuido a que se reconozca a los menores la titularidad de sus derechos y la capacidad para ejercerlos.

La Constitución, en el título VIII, abrió el ámbito de protección de las personas menores de edad a las comunidades autónomas, y el Estatuto de Gernika, en su art. 10.14, acordó atribuir 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. Su única plasmación legislativa se ofrece, a nivel general, en la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales y en su predecesora de 1982.

Este vacío jurídico ha privado a los servicios y 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. Confiamos que la tantas veces anunciada ley de menores sea una realidad en un plazo corto, y sirva para suplir estas deficiencias.

Las directrices filosóficas sobre esta materia han defendido, al igual que en otras áreas de atención social, la necesidad de favorecer, siempre que resulte posible, la permanencia de los menores en el núcleo familiar, mediante programas de prevención y atención comunitaria y de intervención familiar, capaces de evitar y, en su caso, de reconducir los procesos que llevan a situaciones de riesgo.

Durante 1999 se han realizado visitas para hacer un seguimiento de las recomendaciones y sugerencias que se hicieron en el informe y comprobar si ha mejorado la calidad asistencial. También se han visitado los nuevos centros, para conocer sus instalaciones y la atención que proporcionan a los menores y adolescentes en situación de desprotección.

#### **Centro de acogida de urgencias de Zikuñaga**

Se trata de un servicio de acogida y de urgencias que depende de la Diputación Foral de Gipuzkoa y cuya gestión fue adjudicada por concurso, para un período de tres años, a la Asociación Nuevo Futuro.

Este centro, con capacidad para atender a 12 menores, fue inaugurado el 1 de febrero de 1999. Es un edificio de dos plantas, totalmente rehabilitado y rodeado de

jardín. Su ubicación en el entramado urbano de Hernani posibilita la utilización de los servicios comunitarios.

El objetivo de este servicio es acoger a los menores en situación de riesgo mientras se valora su situación y se acuerda lo más conveniente para ellos: el traslado nuevamente a su domicilio o a otro espacio convivencial. Se interviene en casos de urgencia acogiendo a los menores, a los que se proporciona una atención individualizada durante un tiempo limitado.

Se pretende que los menores tengan cubiertas sus necesidades básicas y sean capaces de asumir, de forma positiva, su situación personal. Se trabaja para que aprendan a desarrollar actitudes que favorezcan la convivencia y el respeto a todas las personas.

Cuando los menores llegan al centro reciben información escrita sobre sus derechos y obligaciones. También son informados de los procedimientos que tienen para formular quejas y sobre las conductas que pueden ser objeto de sanción.

### **Hogar funcional de Txurdinaga**

Está integrado en la red de hogares del Instituto Foral de Asistencia Social (IFAS). Situado en una zona tranquila del barrio bilbaíno de Txurdinaga, está próximo a los centros escolares de la zona y a otros servicios comunitarios, lo que facilita la integración social de los menores.

Aunque es un hogar bien equipado, formado por la unión de dos pisos, parece excesivo el número de 12 menores que tiene asignado, habida cuenta de las circunstancias personales de éstos.

En el “Manual de Buena Práctica para la atención residencial a la infancia y a la adolescencia” publicado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el apartado referido a infraestructuras -dormitorios- se dice:

*“El centro dispondrá de dormitorios cuando el Programa de Atención Residencial lo exija. Los dormitorios no deben ser utilizados para más de dos menores, exceptuando los casos de hermanos en los que sea conveniente que estén juntos. Deberán favorecer las necesidades de privacidad y personalización. Se proponen además las recomendaciones siguientes:*

- *Contar con algunos dormitorios individuales que puedan ser utilizados para niños que requieran cuidados especiales, o para adolescentes.*
- *Deben responder a las necesidades de privacidad del niño, estar solo o con algunos amigos.*
- *La habitación deberá estar equipada con: cama, espejo, lugar de estudio, espacio para guardar objetos personales y equipo de cama necesario.*
- *Deberá estar adaptado a la edad y necesidad del menor.*
- *Deberá potenciar en el menor sus sentimientos de dignidad personal (un entorno cuidado y agradable que le pertenece) así como responsabilidad (estimular el orden y el cuidado de las pertenencias personales).”*

### **Hogar de menores de Sodupe (A)**

Este hogar ubicado en los locales de una antigua guardería, tiene asignada la atención a 10 menores, aunque en el momento de la visita eran 8 las plazas ocupadas.

El edificio, además de la planta baja donde se han instalado los servicios comunes, tiene 2 plantas de habitaciones y un pequeño jardín.

La primera planta se ha destinado a habitaciones de los educadores y de los menores y cuenta con dos baños completos, uno para chicas y otro para chicos, situados a ambos extremos del pasillo. Hay alguna habitación individual, pero en 2 habitaciones se han colocado literas para tres personas, lo que no resulta apropiado.

La segunda planta, aunque está equipada, sólo se utiliza para los campamentos de verano y, en época de vacaciones, para acoger temporalmente a niños de otros pisos. Tiene cuatro habitaciones abuhardilladas, dos baños y una ducha.

Hemos aconsejado a la Asociación Nuevo Futuro que en los desplazamientos de fin de semana se utilicen estas habitaciones y se respeten las de los menores que están con la familia, pues con esta medida se favorecería la privacidad y sensación de pertenencia. Esta sugerencia se recogió en la entrevista realizada cuando se visitó el centro.

También se comprobó que los menores no salían por las tardes, por lo que hemos preguntado a la Asociación si anima a los menores a que participen en actividades y se integren en el entorno en el que viven.

### **Hogar de menores de Sodupe (B)**

El piso está preparado para acoger a 7 menores en 3 habitaciones, dos dobles y una múltiple de 3 camas. Aunque el piso está bien equipado, parece excesivo el número de siete que le ha sido adjudicado. Solo dispone de un baño para 7 personas aunque en la práctica los menores utilizan el que está instalado en la habitación de los educadores, lo que merma su intimidad.

En el Manual de Buena Práctica citado con anterioridad, en el capítulo 8 - infraestructuras y equipamiento-, además de aconsejar que los dormitorios no sean utilizados por más de dos menores, recomienda que el centro disponga de al menos un cuarto de baño completo para cada cuatro personas, lo que aquí no se cumple.

Las habitaciones carecen de espacio suficiente para que todos puedan estudiar en ellas, y en la sala, además de estudiar, se realizan otras actividades.

Durante la visita se comprobó que el ambiente era familiar y que los niños estaban contentos. El hogar está gestionado por la Asociación Nuevo Futuro y es un matrimonio el que se hace cargo de él.

La forma en que la Asociación Nuevo Futuro organiza la atención a los menores conlleva unas jornadas laborales excesivamente largas, lo que hace imposible, en la práctica, la formación continua de los educadores y propicia el “queme profesional”.

En el Manual de Buena Práctica se recomienda:

- *“Garantizar una adecuación entre la carga de trabajo y los recursos profesionales existentes (en número y cualificación).*
- *Establecer cargas de trabajo razonables para los profesionales (número de casos a atender, tiempos límite para finalizar diferentes tareas...)*
- *Promover una relación equilibrada entre el horario de trabajo y las necesidades derivadas de la atención y servicios prestados.*
- *Asegurar la existencia de los recursos materiales necesarios para desarrollar el trabajo.*

- *Garantizar en los profesionales una satisfacción básica con el sueldo recibido por su trabajo.*
- *Establecer compensaciones apropiadas a las responsabilidades y grado de especialización del trabajo por cada profesional.*
- *Fomentar en la medida de lo posible la estabilidad en el puesto de trabajo.*
- *Establecer medios y mecanismos que prevengan posibles riesgos para la seguridad de los profesionales.*
- *Posibilitar la promoción profesional y la movilidad.”*

En el convenio entre la Asociación Nuevo Futuro y el organismo foral, la Diputación debería diferenciar la asignación económica destinada a gastos de mantenimiento de la que se dedica a las retribuciones económicas de los educadores y su formación profesional. Con esta medida se aseguraría que los educadores perciban unas retribuciones adecuadas, garantizando su formación continuada, lo que sin duda va a contribuir a mejorar la calidad de la asistencia prestada.

### **Centro de acogida Hazaldi**

Se trata de un servicio de urgencias que atiende a menores en situación de desprotección con edades comprendidas entre 0 y 18 años. El centro depende de la Diputación Foral de Álava y está situado en una zona tranquila, rodeado de jardines. El piso está bien conservado y tanto el mobiliario como la distribución de los espacios facilita una atención adecuada.

Como consecuencia del informe, se mejoraron los sistemas de seguridad, colocando detectores de humo y extintores y señalizando las salidas de emergencia.

El organismo foral realiza un seguimiento continuo y está pendiente de los problemas que van surgiendo. Ello proporciona seguridad y apoyo a las personas responsables del servicio.

Las pautas de comportamiento exigibles y las posibles sanciones por conductas inadecuadas son conocidas por todos, pero no constan por escrito. Tampoco existe un documento declarativo de objetivos o, al menos, no se encuentra a disposición de los usuarios, por lo que hemos aconsejado que se subsanen estas deficiencias.

### **Centro de día de Llodio**

Con esta oferta no residencial se pretende proporcionar un apoyo a las familias con graves problemas de desestructuración, propiciando la permanencia en el domicilio familiar del niño, niña o adolescente, lo que favorece sus sentimientos de permanencia y de seguridad. La familia sigue siendo responsable, a todos los efectos, de la crianza de sus hijos.

Por sus características, se puede emplear como un recurso de apoyo a las familias en crisis, evitando la separación, o como medio de transición, previo a la total reintegración en el núcleo familiar de un niño, niña o adolescente que, previamente, ha sido objeto de una medida de separación.

El centro depende del Ayuntamiento de Llodio y recibe apoyo del Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava. Tiene capacidad para atender a

menores con edades comprendidas entre los 6 y 16 años. En la actualidad está gestionado por la Asociación Haurtzaroa y sólo funciona por las tardes. Los niños acuden al centro al finalizar las clases y permanecen en él hasta la hora de la cena, hora en que regresan a sus casas.

Las normas de funcionamiento han sido elaboradas entre los niños y sus educadores, lo que facilita su participación y sentido de pertenencia grupal. Sin embargo, sería conveniente disponer de un folleto informativo donde se detallaran los objetivos del centro, estableciéndose los procedimientos de participación y queja con que cuentan los menores y sus familias.

Aunque se considera muy positiva esta fórmula intermedia de atención, habría que plantearse la conveniencia de ampliarla, para que los menores pudieran comer en el centro y permanecer más tiempo en él, lo que permitiría un seguimiento mayor.

### **Centro de día de Vitoria/Gasteiz**

Este centro forma parte de los servicios que el Departamento de Intervención Social del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz dirige a la protección de la infancia y la familia.

Tiene capacidad para atender a diez menores con edades comprendidas entre los 3 y 16 años y funciona de lunes a viernes, de 12.00 a 20.00 horas, durante 11 meses al año. Ubicado en el casco antiguo de la ciudad, está bien equipado y preparado para ser utilizado por menores con alguna discapacidad, pues se han eliminado las barreras arquitectónicas.

Con este recurso no residencial, se pretende mantener a los niños en sus hogares apoyando a las familias. Desde 1995 está funcionando en régimen de gestión indirecta, siendo la Asociación IZAN la adjudicataria del servicio. No obstante, el Ayuntamiento mantiene el control del centro y está integrado en la Comisión de Seguimiento Técnico.

Con este seguimiento se pretende:

- Conocer *in situ* el desarrollo de las experiencias y las distintas incidencias.
- Asesorar y adecuar las distintas programaciones individuales al marco teórico y objetivos del módulo.

Este seguimiento se considera fundamental para las personas responsables del hogar, pero el equipo que lo realiza encuentra muchas dificultades para prestar el apoyo necesario con los recursos de que actualmente dispone. Por tanto, sería conveniente reforzarlo.

El Ayuntamiento, al adjudicar este servicio, quiso garantizar la calidad de la atención que se presta a los menores. Para ello, en el convenio suscrito con la asociación adjudicataria, estableció tres niveles para diferenciar la aportación económica destinada a gastos de mantenimiento de la de formación profesional y retribuciones económicas de los educadores. Con ello se formulaba una exigencia de formación continua y se garantizaba que estos profesionales recibieran unos ingresos acordes con la responsabilidad que asumen.

En la visita se comprobó que los menores estaban contentos y que las actividades y salidas que realizan les satisfacen. Conocen sus derechos y los comportamientos que

pueden ser objeto de sanción, pero deberían contar con un folleto informativo donde se especifique con claridad cuáles son las funciones del centro, su organización y funcionamiento, las pautas de convivencia, así como los procedimientos de reclamación y queja.

### **Hogar funcional Cantón de Santa María**

Cuando se realizó el informe, este servicio dirigido a la protección de la infancia y adolescencia lo gestionaba directamente el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz. A partir del 1 de junio de 1998 lo gestiona la Asociación IRSE (Instituto de Reintegración Social de Euskadi). Sin embargo, el equipo de hogares del Servicio de Infancia del Ayuntamiento realiza un seguimiento mediante visitas y reuniones con los responsables y personal adscrito al hogar.

Las actividades que realizan los menores están orientadas, por una parte, a facilitar la integración escolar -por lo que es importante ayudarles a realizar las tareas escolares- y, por otra, a la relación con sus iguales e integración en su medio social.

En el momento de la visita había 12 menores con edades comprendidas entre 6 y 16 años. Entre ellos una chica estaba en régimen de centro de día, en parte porque su problemática es particular y en parte porque los 3 centros de día tienen cubiertas todas sus plazas.

En el piso hay que realizar tareas y colaborar en el buen funcionamiento. En caso de conductas inadecuadas, los menores saben que pueden ser sancionados, pero sería aconsejable que contaran con un folleto informativo de sus derechos y de las conductas objeto de sanción.

Se deberían reforzar los mecanismos de participación de los menores en temas de su interés, por ejemplo, instalando un buzón de sugerencias.

El piso está bien conservado y se van dando respuestas puntuales a los problemas de reparación o renovación del mobiliario. Las habitaciones son dobles y tienen baño, que comparten con la habitación contigua. Con posterioridad al informe se mejoraron los sistemas de seguridad mediante la colocación de detectores de humo.

\* \* \*

A lo largo de 1999 se ha recibido contestación a las recomendaciones que dirigimos a la **Asociación Nuevo Futuro** como consecuencia de la visita realizada en 1998 al Hogar de San Ignacio.

Se señalaba la conveniencia de elaborar un folleto informativo, dirigido a los niños, niñas, adolescentes y sus familias. Se recomendaba que dicho documento especificara con claridad cuáles son las funciones del centro, su organización y funcionamiento, las pautas de convivencia, así como las directrices de los usuarios y los procedimientos de queja.

Nuevo Futuro nos ha contestado, a esta recomendación, lo siguiente:

*“Ha de tenerse en cuenta que cada hogar, estableciendo como criterio base la filosofía de la Asociación, se rige de forma autónoma y en función de las necesidades de los niños, que son sujetos individuales y por lo cual cada hogar es diferente.*

*Las medidas sancionadas a los menores no están preestablecidos, cuando hay que tomarlas se hace de manera consensuada con educadores, personal de la oficina y con el niño”.*

La respuesta de Nuevo Futuro termina diciendo que en estos momentos no se dispone ni de personal, ni de medios económicos suficientes para imprimir un folleto informativo disponible para los menores y sus familias y que, además se considera sumamente difícil plasmar en un folleto lo que va dirigido a individualidades con problemas tan dispares. No obstante, señala que está en estudio la posibilidad de hacerlo, pero que debe hacerse teniendo en cuenta que el objetivo de estos hogares es que los menores encuentren un régimen de vida lo más parecido a una familia, en la que no rigen las mismas normas que en un centro reeducativo o escolar.

\* \* \*

El Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa, en relación con el expediente abierto para conocer cuáles eran las condiciones del **centro de acogida de menores extranjeros de Martutene**, nos adjuntó el protocolo elaborado con la colaboración y asesoramiento de la Fiscalía de la Audiencia Provincial de San Sebastián, sobre los criterios de funcionamiento que se deben aplicar a los “menores no acompañados”, según lo dispuesto en la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas.

Sin embargo, no se dio respuesta a las preguntas que formulamos para conocer el número de casos en que el organismo foral había asumido la tutela de los menores no acompañados y cuáles eran las circunstancias que habían impedido el ejercicio de esta protección legal. Por ello, este expediente continúa en tramitación.

\* \* \*

El Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia nos ha informado de las acciones que se están llevando a cabo en el área de la infancia y la adolescencia en situación de desprotección. Entre ellas hay que destacar la elaboración del Plan de Infancia, que acaba de ser aprobado y pretende, por un lado, paliar los actuales déficit de funcionamiento y, por otro, mejorar la atención prestada a los menores y la intervención en las familias con dificultades.

El organismo foral también nos ha comunicado que en el **centro San José Artesano de Loiu** se ha iniciado una remodelación que prevé la creación de unidades de residencialización específicas para “Menores extranjeros no acompañados”, y también para “Menores con problemas graves de comportamiento”, de manera que el resto de menores de protección con necesidad de acogimiento residencial pasen a convivir en el resto de la red de hogares y centros existentes.

Respecto a la propuesta que hicimos para establecer un procedimiento de queja formalizado en el centro de Loiu, el organismo foral pretende establecer un procedimiento que sirva para todos los menores de protección, no únicamente para este centro. Por todas estas circunstancias, es conveniente que esta medida se posponga, pues con toda seguridad se incluirá en el “Manual de Procedimiento”, cuya elaboración está prevista en el Plan. Además, la remodelación prevista para el centro de Loiu aconseja esperar y adaptar dicho procedimiento a la realidad futura, pero próxima, de dicho centro.

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

El 21 de 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.

El informe, tanto en su análisis como en sus recomendaciones, afecta 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.

En este caso, el seguimiento del Ararteko se centra, 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 ha efectuado 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. Las visitas a los centros educativos de Andollu, Ortuella y Aramaio se realizaron los días, 14, 15 y 19 de octubre. La información del Departamento de Justicia se solicitó el 18 de noviembre. Posteriormente, el 27 de diciembre, fue objeto de un requerimiento, y la respuesta del Departamento se recibió en esta institución el 14 de enero de este año.

A continuación se destacan algunos aspectos, positivos o negativos, que se han observado en relación con las recomendaciones efectuadas por el Ararteko.

En las visitas efectuadas a los tres centros de internamiento actualmente existentes en nuestra Comunidad se ha podido destacar el cumplimiento o incumplimiento de diferentes recomendaciones del Ararteko. Así, por ejemplo:

- Se han elaborado y publicado recientemente los folletos explicativos recomendados por esta institución para una primera información a las familias y a los propios adolescentes.
- Se han sistematizado las normas y los procedimientos en cuanto a la triple relación centros-Servicio de Justicia Juvenil-juzgados de menores.
- Se han reducido los tiempos de comunicación entre las diferentes instancias con la introducción del correo electrónico.
- Las visitas de los jueces y fiscales siguen sin tener un carácter periódico y varían sensiblemente según los criterios o posibilidades de sus diferentes titulares.
- Se han llevado a cabo diferentes obras de mejora en los centros: acondicionamiento de la zona de huerta en Andollu, supresión de la zona de contención del sótano y renovación de los sanitarios en Ortuella...

Pero tal vez resulte de mayor interés centrar las observaciones y propuestas en torno a cuatro aspectos de gran transcendencia para la eficacia y el futuro de estos servicios:

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

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

La red de centros educativos de nuestra Comunidad destinados específicamente al internamiento de menores infractores está formada, en la actualidad, por tres centros situados en Andollu (para chicas), Aramaio y Ortuella (para chicos). Próximamente se incorporará a la red el centro de Zumarraga, actualmente en construcción avanzada.

Por los datos recabados, los centros y plazas disponibles son suficientes para responder a las necesidades de internamiento que se están dando en nuestra Comunidad. Es más, en algunos casos se está pudiendo atender en estos centros a adolescentes de comunidades cercanas. Igualmente, resulta de enorme interés el aprovechamiento que se está efectuando de tales recursos para apoyar el cumplimiento de otras medidas diferentes del internamiento: libertades vigiladas, prestaciones de servicios, actos de reparación...

Sin embargo, la situación actual de estos centros resulta un condicionante para su mayor o menor adecuación a las necesidades que deben cubrir. Ello depende, especialmente, de su ubicación y, por tanto, del entorno cercano y las comunicaciones del centro (entorno urbano y comunicado en el caso de Ortuella; proximidad relativa a Vitoria/Gasteiz, pero con malas comunicaciones, en el caso de Andollu; entorno rural y poco comunicado, en el caso de Aramaio), y de la titularidad y estructura originaria de los locales. En ninguno de los tres casos se trata de un centro cuya titularidad corresponda al Gobierno Vasco y que haya sido construido y diseñado para los fines actuales.

Las consecuencias negativas de esta situación de partida son muchas: dificultades para aprovechar los equipamientos sociales del entorno, cantidad de energías y profesionales que hay que destinar a facilitar los desplazamientos, partidas de dinero destinadas a obras de mejora de los edificios que no consiguen sino parchear deficiencias originales, en centros cedidos en uso por un determinado tiempo... Además de las distancias que esta distribución impone respecto a las familias de origen de los adolescentes internados, lo que dificulta la colaboración y el contacto directo.

La incorporación del nuevo centro de Zumarraga a la red puede ser un buen momento para revisar su actual distribución y planear su futuro, al igual que la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

### **2. Situación laboral de sus profesionales**

El centro educativo de Andollu está 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 ha venido efectuando mediante concursos públicos o convenios-programa, de carácter anual, prorrogables. En total trabajan en estos centros más de 40 profesionales, que cubren todos los turnos y que responden a diferentes perfiles y características en su cualificación, dedicación, experiencia, género, antigüedad...

Es evidente que la fórmula del convenio o contrato anual no es la mejor para dar continuidad a las plantillas, cuestión de gran importancia para el trabajo en este sector.

De hecho, en las reuniones mantenidas con las direcciones de los centros y con los equipos de profesionales, con ocasión de las visitas, se apreció una gran variación y movilidad en la composición de las plantillas (personas que se iban a otros servicios mejor pagados, nuevas incorporaciones), una demanda clara respecto a la mejora de su situación laboral (superar la eventualidad de los contratos), y la dificultad de asumir con el actual sistema las cargas derivadas de la antigüedad del personal (trienios). Todos los profesionales que se manifestaron públicamente mostraron su gran satisfacción por el trabajo, pero, al mismo tiempo, destacaron los elementos negativos de su situación laboral.

Como complemento de las visitas a los centros, aprovechando la reunión mantenida en el centro de Ortuella, el Ararteko solicitó a la Asociación Educativa Berriztu que le remitiera un informe económico-salarial que reflejara los datos básicos respecto a la relación contractual Gobierno Vasco-Asociación Educativa y Asociación-trabajadores.

Dicho informe se recibió en noviembre, y el 1 de diciembre fue enviado al Departamento de Justicia del Gobierno Vasco, junto con un escrito del Ararteko. En él, esta institución, sin entrar a valorar cuál es la mejor forma de adjudicar la gestión de estos servicios o cuáles deben ser las condiciones laborales de sus profesionales, sí manifiesta su preocupación por la incidencia que algunas de las cuestiones observadas (adjudicación anual, dificultades para asumir los costes de antigüedad del personal) tienen en la calidad y continuidad del servicio prestado.

En el escrito citado el Ararteko solicitaba también los datos (previsiones económicas y condiciones de adjudicación) previstos por el Departamento de Justicia con vistas al año 2000 para la gestión de los centros. En el momento de cerrar este informe, no se ha recibido aún la respuesta a esta petición.

### **3. Relación 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, sanitario, educativos... Esta cuestión fue objeto de recomendaciones específicas en el informe extraordinario del Ararteko. Ha sido también objeto de atención específica a la hora de efectuar el seguimiento.

Según manifiestan los propios profesionales, mientras duran las medidas de internamiento, no existen mayores dificultades de relación con las otras redes y centros de atención, aunque en unas y otras se aprecien diferentes niveles de acogida y respuesta.

En este sentido, hay que destacar las dificultades que se encuentran para la correcta escolarización de estos adolescentes. A pesar de la experiencia de fracaso y de la escasa motivación respecto a la educación formal, característica común a todos ellos, se intenta en todos los casos dar alguna continuidad a su proceso de escolarización: con el apoyo escolar y educativo en el propio centro, con el aprovechamiento de las posibilidades educativas de centros cercanos (especialmente, centros de iniciación profesional-CIP), con la relación con los centros donde anteriormente estaban escolarizados o matriculados...

En opinión de los profesionales de los tres centros, la reforma educativa no ha supuesto ninguna mejora en la respuesta escolar a estos adolescentes. Al contrario,

consideran que las posibilidades reales de ofrecerles una respuesta adecuada se han reducido y que el sistema educativo es, en bastantes ocasiones, reacio a acogerlos.

Conviene recordar aquí que 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. A él le corresponde articular las respuestas educativas que se consideren más adecuadas a una situación de necesidades educativas especiales, al igual que sucede con otras situaciones temporales (hospitalización, atención domiciliaria, temporeros...) que también exigen respuestas específicas.

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

Mientras dura la medida de internamiento, los propios centros garantizan la respuesta a las necesidades de cada adolescente. El problema surge, en muchas ocasiones, cuando el tiempo de internamiento finaliza. Ese horizonte se contempla, lógicamente, en los planes individuales y programas de desarrollo individualizado y es objeto de una especial dedicación hacia el final del proceso. Es entonces también cuando se hacen más evidentes o acuciantes las dificultades de inserción en su ámbito natural, y de atención por parte de los servicios comunitarios: intervención con la familia, educadores de calle, servicios de protección...

En algunos casos se plantea también la necesidad de disponer de centros o servicios de emancipación que faciliten la salida. La ausencia de tales servicios hace que, en ocasiones, nos encontremos en los centros de internamiento con adolescentes que continúan en ellos aún después de haberse cumplido su tiempo de internamiento, por propia voluntad o por no disponer de otras condiciones mejores.

\* \* \*

La petición de datos al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco se centró en tres cuestiones:

- Cuáles de las 46 recomendaciones efectuadas en el informe del Ararteko han sido puestas en práctica por el Departamento y en qué medidas se han concretado.
- Qué recomendaciones quedan aún pendientes de cumplimiento y qué previsiones existen respecto a ellas.
- Datos correspondientes a las necesidades aplicadas en los tres últimos años y de los medios puestos a disposición para su ejecución.

A continuación recogemos, de forma resumida o textual, algunas informaciones significativas, entresacadas de la detallada respuesta del Departamento, y que se refieren a recomendaciones del Ararteko sobre cuestiones que son de su competencia:

- **Aplicación de los principios de justicia restitutiva** (1ª recomendación del informe del Ararteko)

*“A partir de 1997 el programa de ‘Mediación, conciliación y reparación’ se ha puesto en marcha en los tres Territorios Históricos de la CAPV. Como consecuencia de este plan, durante 1997 se realizaron 94 procesos de este tipo, en 1998, 158 y a lo largo de 1999 se superarán las 200/220. Para el desarrollo de*

*este programa el Departamento aprobó el pasado año un documento-programa en el que se establecen las características, objetivos, metodología, etc. de los procesos descritos.”*

- **Aprobación de la normativa reguladora de los medios de ejecución de las medidas** (Recomendación nº 3)

*“Existe un borrador de Decreto, elaborado por este Departamento en el mes de setiembre de 1999, que en la actualidad está siendo sometido a consulta.”*

- **Resolución de la cuestión competencial entre el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Álava** (Recomendación nº 4)

*“Esta cuestión se solucionó definitivamente en el mes de octubre de 1998, ejecutando el Gobierno Vasco la totalidad de las medidas dictadas por los Juzgados de Menores de la CAPV a partir del 1 de enero de 1999.”*

- **Reforzamiento de los Equipos Técnicos a efectos de mediación** (Recomendación nº 10)

*“Durante 1997 y 1998 se diseñó y llevó a cabo un Plan de Formación para los profesionales de los Equipos Psicosociales de apoyo a Jueces y Fiscales de Menores. El Plan tuvo 3 fases de desarrollo”: formación teórica, conocimiento de experiencias de otros lugares, trabajo conjunto con otros profesionales en casos de mediación-reparación.*

*“Los Equipos Técnicos han reorganizado su estructura para intervenir en estos procesos. En Bizkaia y Gipuzkoa hay 2 profesionales por equipo dedicados prioritariamente a esta área y en Araba el programa se encuentra en una fase más incipiente.”*

- **Formación continuada de los profesionales** (Recomendación nº 11)

Además del citado plan de formación en mediación, la respuesta del Departamento señala los tres cursos realizados, en colaboración con Hobetuz, para el personal de los centros educativos Miguel Ángel Remírez y Mendixola, y el convenio suscrito por el Centro Educativo Andoiu con el Hospital Aita Menni para el apoyo y supervisión de su personal. Añade además que *“El borrador de Decreto en estudio, establece la obligación de una formación inicial obligatoria para todo el personal de los Centros Residenciales, así como la realización de cursos de reciclaje y actualización.”*

- **Apoyo de la Oficina Judicial a los Equipos Técnicos** (Recomendación nº 12)

*“En la actualidad todos los Equipos Técnicos cuentan con el apoyo directo de un auxiliar administrativo.”*

- **Dependencias destinadas a los Equipos Técnicos** (Recomendación nº 13)

Se señala que todos los profesionales cuentan con despachos individuales y que existen salas de reuniones a disposición de los equipos.

- **Salas de espera** (Recomendación nº 14)

*“El Juzgado de Menores de Bilbao, desde su traslado a las nuevas dependencias de Barroeta Aldamar, cuenta con una sala de espera de uso exclusivo. En el resto, hay ‘espacios’ de espera exclusivos, en las propias dependencias de los Juzgados.”*

- **Elaboración de una estadística uniforme en los tres territorios históricos** (Recomendación nº 16)

*“El Departamento lleva desde 1997 una estadística única sobre ejecución de medidas, dado que ésta es una área de intervención, no disponiendo de datos directos de las Fiscalías y Juzgados de Menores.”*

- **Diversidad de los informes técnicos en función de la necesidad** (Recomendación nº 19)

*“Este procedimiento se lleva a cabo en los tres Territorios Históricos.”*

- **Generalización de la figura rotativa de coordinador dentro del Equipo Técnico** (Recomendación nº 20)

La respuesta del Departamento indica que *“Se ha realizado una reorganización de los profesionales (psicólogos, trabajadoras sociales y educadores) que trabajan de apoyo a jueces y fiscales de menores, juzgados de familia y juzgados de instrucción y penal (16-18 años) creándose los ‘Equipos Psicosociales’, y que ‘en el decreto que regula las condiciones de trabajo del personal, está previsto que cuenten con un coordinador por Territorio Histórico y un coordinador general para toda la CAPV.’”*

- **Elaboración de folletos informativos** (Recomendación nº 21)

El Departamento manifiesta que esta medida está en estudio, y que se realizará una vez aprobada la nueva Ley que regula la responsabilidad penal del menor.

- **Reducción del tiempo empleado en todas las fases del procedimiento** (Recomendación nº 23) y **Reducción de los plazos empleados en la actualidad para proceder a la ejecución de las medidas de medio abierto** (Recomendación nº 29)

La respuesta del Departamento destaca que, desde la realización del informe del Ararteko, se ha producido una disminución considerable en los plazos de inicio de las ejecuciones, y aporta datos que lo confirman, correspondientes a los años 1998 y 1999, y que se refieren a la ejecución de tres medidas:

- Prestaciones de servicios en beneficio de la comunidad: *“durante 1998, en el plazo inferior a un mes un 70% de los casos se encontraban realizándose, una vez llevadas a cabo las entrevistas iniciales y el Plan individualizado de ejecución. En 1999, y a pesar de haberse duplicado en número de casos, el porcentaje se ha mantenido (69,1%). Desde el 1 de enero de 1999 el Gobierno Vasco*

*se ha hecho responsable de la ejecución de esta medida en toda la CAPV, y han sido cerca de 40 las entidades que han participado en la realización de este programa.”*

- Libertades vigiladas: *“durante 1998 en el 81% de los casos la ejecución dio comienzo antes de transcurrir 15 días desde la comunicación del Juzgado. En 1999 se ha mantenido el nivel (80,4%) y en un 92,8% de los casos se ha iniciado antes de un mes. El 1 de enero de 1999 el Gobierno Vasco se hizo cargo de la ejecución de esta medida en los tres Territorios Históricos.”*
- Internamientos: *“se hacen de forma inmediata y en centros ubicados en la propia CAPV.”*

- **Adecuación de los medios destinados al cumplimiento de las medidas de internamiento de fin de semana** (Recomendación nº 25)

Respecto a esta recomendación del Ararteko, el Departamento señala que *“las medidas de internamiento de fin de semana han crecido de forma significativa a lo largo de los dos últimos años. En el año 1999 se han dictado 15 medidas de este tipo. Se han llevado a cabo en cuatro centros diferentes y en todos los casos se ha hecho en base a un plan personalizado diseñado al efecto.”*

- **Dotación de los recursos necesarios al cumplimiento de las medidas de internamiento en centro de carácter terapéutico** (Recomendación nº 26)

El Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social indica que *“Durante los tres últimos años no se ha producido ninguna medida de este tipo. Se trata de algo excepcional a nivel de todo el Estado y del entorno geográfico más próximo. Suelen dictarse tratamientos ambulatorios, así durante 1999 se han iniciado 9 tratamientos específicos con psicoterapeutas.”*

- **Dotación de los recursos necesarios al cumplimiento de las medidas de internamiento cerrado para chicos** (Recomendación nº 27)

Respecto a esta cuestión, se destaca que durante los dos últimos años no se ha dado ningún internamiento en régimen cerrado, y que para el cumplimiento de estas medidas, en la franja de edad 12-15 años y en la de 16-18 años, se ha construido el Centro Educativo Zumarraga, cuya puesta en marcha está prevista para el presente año, y que se registrará de acuerdo con el decreto que se encuentra en elaboración.

- **Elaboración de un folleto informativo sobre los centros educativos de internamiento, destinado a los adolescentes y sus familias** (Recomendación nº 28)

El cumplimiento de esta recomendación ya ha sido señalado al inicio de este apartado, una vez comprobado con motivo de las visitas del Ararteko a los centros. Los tres folletos, uno por cada centro, se encuentran en los juzgados de menores y en los propios centros para ser entregados a los chicos y chicas y a sus familias.

- **Elaboración de un folleto informativo sobre medidas de medio abierto** (Recomendación nº 30)

El Departamento manifiesta que se está procediendo a su diseño y que estará disponible en el segundo trimestre del presente año.

- **Introducción de algunas mejoras estructurales en los centros de internamiento** (Recomendación nº 31)

La recomendación del Ararteko planteaba la necesidad de efectuar determinadas mejoras en los centros de Ortuella y Aramaio. Algunas de ellas fueron comprobadas al efectuar las visitas a los centros y han sido señaladas ya. Otras, como el tema de las rejas, se recogen en la respuesta del Departamento como una cuestión pendiente y abierta al debate y a la reflexión. Al margen de las obras de mejoras, el Departamento destaca que *“Dentro de la planificación del Departamento está previsto el cambio de ubicación del Centro situado en Ortuella.”*

- **Adecuación de las sanciones aplicables en los centros de internamiento, en caso de incumplimiento de la normativa, a las previsiones del Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora de la Justicia de Menores** (Recomendación nº 32)

El Departamento señala que el régimen general de todos los centros residenciales de la CAPV vendrá regulado por el Decreto que se encuentra en fase de elaboración y que se adaptará a lo establecido en la Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores, recientemente aprobada.

Además, precisa que los reglamentos actualmente existentes son conocidos por los jueces y fiscales de menores, y siempre que se determina una sanción grave es comunicada al juzgado.

- **Garantía del derecho a la privacidad en los centros educativos de internamiento** (Recomendación nº 33)

Respecto a esta recomendación del Ararteko, se recoge que todos los proyectos educativos de los centros garantizan este derecho y que el decreto en estudio garantiza y analiza este derecho y los medios para hacerlo efectivo.

- **Regulación de las pautas de actuación en caso de ausencias no autorizadas de los centros educativos de internamiento** (Recomendación nº 34)

La recomendación del Ararteko proponía la regulación escrita de dichas pautas por parte de la autoridad competente. Dicha regulación se ha efectuado mediante un protocolo en el que se distinguen dos situaciones: fuga y no retorno de permiso o actividad. De acuerdo con la respuesta del Departamento, el procedimiento es el siguiente:

- *“Intento de comunicación con el menor, familia o lugar en el que estaba desarrollando la actividad (1 hora).*
- *Rellenar ficha sobre la contingencia producida y registro.*
- *Comunicación al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social.*

- *Comunicación al Juzgado de Menores competente.*
- *Elaboración de un informe sobre lo sucedido.*”

- **Sistema de doble tutoría en los centros educativos de internamiento** (Recomendación nº 35)

El Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social no considera necesario el sistema de doble tutoría, dadas las características y tamaños de los centros actuales. Junto a ello, en su respuesta recoge la existencia de otros elementos organizativos (dirección pedagógica, coordinador, supervisor), que garantizan el seguimiento y contacto cercano.

- **Diseño y aplicación de un programa de transición** (Recomendación nº 36)

El Departamento indica en su respuesta que este programa está recogido en su plan de actuación y que en los presupuestos para el año 2000 se ha creado una partida presupuestaria concreta para su puesta en marcha.

- **Mejora de los mecanismos de participación** (Recomendación nº 37)

La respuesta del Departamento diferencia los mecanismos de participación existentes en los casos de internamiento y en los casos de medidas en medio abierto. Respecto a estas últimas, hace saber que *“En el caso de las medidas de medio abierto, en todos los casos existe un primer encuentro con el menor y su familia en el que se explica el plan a desarrollar y el papel que les corresponde. En un segundo momento se mantienen contactos con la finalidad de realizar el Proyecto educativo individual (L. V. y T.A.) o el Plan de Ejecución de la Prestación (P.S.B.C.). Una vez elaborado se presenta a la/al menor y a su familia para su conocimiento y aprobación. Durante el desarrollo del programa se mantienen contactos periódicos con el fin de analizar su desarrollo y, en su caso, realizar los cambios necesarios. Como final se realiza una evaluación en la que todas las partes participan.”*

- **Cauces formales de reclamación** (Recomendación nº 38)

La respuesta del Departamento a esta recomendación del Ararteko, que señalaba la necesidad de que la normativa reguladora de la ejecución de las medidas haga constar expresa y claramente los cauces de reclamación, se remite precisamente a la nueva ley, ya aprobada, y al decreto, próximo a ser aprobado.

- **Formación continuada adecuada a las necesidades profesionales** (Recomendación nº 39)

Como complemento a la respuesta ofrecida a la recomendación nº 11, el Departamento manifiesta que la formación continuada viene recogida en los pliegos de bases para la contratación de los servicios, y que el futuro decreto sobre servicios residenciales recoge estos derechos de los profesionales y la responsabilidad del Gobierno en su garantía, bien por acciones formativas directas o mediante convenios con cada una de las entidades.

- **Colaboración de los servicios de educación** (Recomendación nº 40)

Esta cuestión ya ha sido abordada anteriormente en el punto 3 de este mismo apartado. La postura del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social queda reflejada en los siguientes párrafos:

*“Como punto de partida existe una gran dificultad de encaje en los actuales servicios educativos de chicos y chicas que llevan tiempo fuera del sistema y tienen dificultades para adaptarse a su funcionamiento.*

*No existe un mecanismo diseñado para responder a la obligación y necesidad de escolarización de muchos chicos y chicas. El camino actual es el de negociación y respuesta, caso por caso, dependiendo más del talante personal de los tutores, director, etc. que de otros factores más objetivos.*

*Sería necesaria una mayor flexibilidad del sistema para acoger a estas personas con: retraso escolar; problemas con la norma, falta de hábitos y habilidades, incorporación al centro en fechas distintas, etc. y para brindarles programas en los que puedan participar realmente (adaptaciones).*

*En el caso de los centros debería ser el propio personal del Departamento de Educación el responsable de las aulas de los mismos, dado que se trata de un derecho legalmente reconocido y que en la actualidad no está garantizado por ese Departamento.”*

- **Colaboración de los servicios sociales** (Recomendación nº 42)

En la respuesta del Departamento se hace constar que:

- *“Existe una estrecha colaboración con los servicios sociales tanto en los casos de internamientos, como en los de libertad vigilada y P.S.B.C.*
- *A pesar de esta coordinación existe una gran dificultad de atender a aquellos adolescentes que no disponen de un buen soporte familiar y social y que, una vez finalizada la medida judicial, no cuentan con estos apoyos.*
- *Es imprescindible que se definan y pongan en marcha programas capaces de responder a las demandas y necesidades de estos adolescentes que, muchas veces, no encajan en los servicios tradicionales.”*

- **Control periódico de los centros y servicios destinados a la ejecución de las medidas** (Recomendación nº 43)

La respuesta del Departamento recoge algunos de los mecanismos de control actualmente existentes: informes mensuales de actividad, encuentros trimestrales de valoración y evaluación, visitas periódicas a los centros, encuentros mensuales con sus responsables, seguimientos de casos...

Además, se señala que *“para la mejora del sistema se está diseñando un sistema ‘estándar’ de evaluación de parámetros objetivos para el seguimiento de todas las medidas. Este sistema, una vez ultimado, se pondrá en marcha el próximo año.”* Y se recuerda que *“el Decreto de Centros prevé la puesta en marcha de un sistema de inspección externo al propio Servicio de Justicia Juvenil.”*

- **Evaluación cualitativa de los servicios** (Recomendación nº 44)

Respecto a esta recomendación del Ararteko, al margen de los mecanismos internos de evaluación propios de cada centro, el Departamento indica que *“falta por definir un modelo global y externo para todos los servicios.”*

Como se ha manifestado anteriormente, el Ararteko solicitó también del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social que aportara los datos sobre ejecuciones de medidas adoptadas correspondientes a los años 1997, 98 y 99. Los datos ofrecidos se recogen en la tabla siguiente:

**MEDIDAS EJECUTADAS EN LOS TRES ÚLTIMOS AÑOS**

	1997		1998		1999	
	TOTAL	PORCEN-TAJE	TOTAL	PORCEN-TAJE	TOTAL	PORCEN-TAJE
Mediación/Reparación	94	26,8	158	39,9	220*	45,1
Amonestación	120	34,2	97	24,5	60**	12,3
Libertad vigilada	53	15,1	60	15,2	56	11,5
Prestación de servicios en beneficio de la comunidad	53	15,1	39	9,8	77	15,8
Tratamiento ambulatorio	4	1,1	3	0,8	9	1,8
Internamiento fin de semana	5	1,4	8	2	15	3,1
Internamiento en centro	22	6,3	31	7,8	51	10,4
<b>TOTAL</b>	<b>351</b>	<b>100</b>	<b>396</b>	<b>100</b>	<b>488</b>	<b>100</b>

\* Estimación según los datos del primer semestre.

\*\* Estimación según los datos de 1998.

Así pues, tanto los datos sobre evolución de las medidas recogidas en el cuadro anterior, como las informaciones referidas al cumplimiento de buena parte de las recomendaciones realizadas por el Ararteko en su informe extraordinario, permiten efectuar una valoración positiva sobre los pasos dados.

Por otra parte, la reciente aprobación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, permite superar, al fin, una situación de provisionalidad que se mantenía desde la aprobación del Código Penal, y cuya necesidad y urgencia había sido destacada por el Ararteko en su informe.

En la misma línea de desarrollo normativo, esta institución confía en la próxima aprobación y aplicación del decreto sobre centros y servicios al que el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social se refiere reiteradamente en sus respuestas.

### 1.1.7. SEGUIMIENTO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS CALABOZOS DE LA ERTZAINZA Y LOS DEPÓSITOS MUNICIPALES

En el año 1990 el Ararteko realizó un informe sobre la situación de los depósitos municipales y los calabozos de la Ertzaintza, con objeto de informar al Parlamento y a toda la sociedad del estado y las condiciones de estos centros, donde las personas detenidas deben permanecer horas, incluso días, hasta ser puestas en libertad o a disposición de la autoridad judicial.

En la introducción del informe se abría un interrogante sobre quién es o debe ser el destinatario de estos centros, pues la respuesta que se dé a esta pregunta va a determinar las conclusiones y recomendaciones a las administraciones afectadas. En efecto, no es lo mismo que los destinatarios de estos centros sean solo los detenidos o que en ellos se deba acoger a las personas condenadas a penas privativas de libertad de corta duración, evitando su ingreso en prisión.

Con posterioridad a la presentación del informe, el Código Penal de 1995, en su art. 37, preveía que el arresto de fin de semana se pudiera cumplir en depósitos municipales cuando no exista un centro penitenciario en el partido judicial donde reside el penado.

En las visitas de seguimiento realizadas tras la entrada en vigor del nuevo Código Penal, se observa que los ayuntamientos no se están dotando de las estructuras adecuadas para poder cumplir la mencionada previsión legal.

A lo largo de 1999 se realizaron diversas visitas a estos centros de detención, que se describen a continuación.

#### **A) Depósitos municipales de detenidos**

##### **Portugalete**

La visita se centró -aunque no exclusivamente- en la observación de las dependencias destinadas a calabozos, y se apreció lo siguiente:

a) La zona de calabozos está situada en la planta baja -semisótano- del edificio destinado a los servicios de Policía Local. Existe un acceso independiente que permite la entrada de la persona detenida directamente desde el vehículo policial, lo que se valora positivamente.

b) Aunque hay seis celdas individuales, nos informaron de que una de ellas se destina a almacén, por lo que quedan cinco disponibles. De éstas, únicamente dos tienen un tamaño adecuado -con una superficie aproximada de 3,50 m x 2 m y una altura de más de 2,50m-; el resto resultan excesivamente pequeñas y dos de ellas -números 1 y 2- tienen el techo muy bajo. Todo el revestimiento interior de los habitáculos es de baldosa. El mobiliario se reduce a una repisa con el borde redondeado y adosada a la pared. Se proporciona a la persona detenida dos mantas que, según nos informaron, son desechables, pero se les da más de un uso. De hecho, en una de las celdas había una manta sin doblar que parecía que había sido utilizada. No se facilita colchoneta de ningún tipo a los detenidos.

Sobre estos aspectos, es preciso recordar que, según el informe remitido al Gobierno español por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) en

1994, se considera recomendable una superficie en torno a los 7 m<sup>2</sup> para las celdas individuales usadas para pernoctar, con una separación de 2 m o más entre las paredes. Asimismo, en el informe de 1990 de esta institución sobre los centros de detención, ya citado, se aconsejaba un espacio mínimo de 6 m<sup>2</sup>. En consecuencia, el tamaño actual de tres de las celdas es inferior al deseable, por lo que no deben ser utilizadas. En supuestos de detenciones de varias personas, únicamente podría mantenerse la reclusión en esas celdas durante periodos muy breves de tiempo.

Por lo que se refiere al resto de los materiales, en ese informe se manifestaba que resulta preferible que las mantas sean desechables -dándoles un solo uso- y que haya colchones de material no inflamable o impregnados de un producto ignífugo.

Las puertas son metálicas, con un ventanuco pequeño de metacrilato. La zona de calabozos no dispone de luz natural y la iluminación de las celdas es insuficiente, ya que la lámpara -que se encuentra empotrada en la pared- está protegida por unas baldosas transparentes muy gruesas. Una de las celdas pequeñas -nº 2- carecía casi por completo de iluminación. Es preciso mejorar este aspecto y, en ese sentido, resulta aconsejable que la intensidad de la luz pueda graduarse, con el fin de permitir tanto el sueño como la lectura.

A diferencia del resto del edificio, la zona de calabozos carece de cualquier sistema de calefacción. Únicamente hay un sistema de renovación de aire para verano.

c) En cuanto a las instalaciones sanitarias, existe únicamente un aseo -dividido en tres espacios- que cuenta con inodoro, ducha y dos lavabos. En los dos primeros, la intimidad de la persona detenida se protege mediante unas puertas de madera abatibles, de media altura. En el momento de la visita había jabón y toallas de papel, aunque el aspecto no era de limpieza, pues acababan de colocar en la pared un calentador o similar.

d) Respecto a los sistemas de seguridad, no hay vigilancia personal permanente en las dependencias de calabozos, aunque existe un timbre y un teléfono para comunicar con las oficinas de los pisos superiores. Podría resultar conveniente instalar un circuito cerrado de TV con cámaras en el pasillo que comunica con las celdas, aunque no en el interior de éstas, ya que el control visual constante de los detenidos resulta desaconsejable porque puede constituir una vulneración de su intimidad.

Tampoco existe en la zona examinada ningún detector de humo ni extintores y, aunque hay una boca de riego en el garaje contiguo, convendría subsanar esas deficiencias.

e) Por lo que se refiere al resto de las dependencias utilizadas durante la detención, se dispone de un cuarto donde se realiza la diligencia de cacheo o registro personal del detenido y la reseña de datos.

Según nos informaron, las diligencias se realizan en la primera planta del edificio. La declaración del detenido, así como la posterior entrevista con el abogado se suelen llevar a cabo en una sala que también se utiliza para reuniones. Al parecer, permanecen, asimismo, en esa sala -sin pasar por los calabozos- los detenidos menores de edad, lo que resulta plausible, aunque lo preferible en esos casos es restringir las detenciones al mínimo absolutamente imprescindible.

Para acceder a esa planta desde los calabozos hay varios tramos de escaleras bastante empinados; ello constituye una barrera arquitectónica que conviene eliminar. Y lo mismo ocurre con el acceso desde la entrada principal a la sala donde se recogen las denuncias.

f) Han de señalarse otros aspectos de funcionamiento que pueden ser mejorados, contribuyendo así a incrementar la calidad del servicio público que se presta.

Nos referimos, por un lado, a la comida que se ofrece a los detenidos. Según nos informaron, la comida y la cena suelen consistir en bocadillos. Si bien esta práctica es aceptable cuando el período de detención es corto, si ésta se prolonga ha de ofrecerse al menos una comida caliente y completa.

Por otro lado, respecto a los libros de registro, se llevan dos libros que tienen el mismo formato: uno de detenidos e identificados, en el que sólo constan las diligencias de entrada y salida de la comisaría, y otro -llamado de "telefonemas"- en el que se anotan todas las actuaciones policiales. Se estima conveniente que, al menos el registro de las detenciones, se unifique en un solo libro, con un asiento por cada detenido -de modo que con una simple consulta se pueda conocer la cantidad anual-, y en el que se haga constar cualquier incidencia que pueda darse durante el curso de la detención (hora de entrada y salida, revisiones médicas, medicación que se suministra, salidas para diligencias, visitas, asistencia de abogado o intérprete, etc.).

En cuanto a la diligencia de información de derechos al detenido, la redacción del acta existente resulta correcta, aunque mejorable en el inciso final del primer párrafo, ya que el art. 520 de la LECr obliga a informar a la persona afectada "*de los hechos que se le imputan y las razones motivadoras de su privación de libertad*", y no la denominación del delito de que se le acusa. Dicho de otro modo, hay que garantizar que la persona conozca los hechos, no la calificación jurídica que éstos merecen.

Por otra parte, es necesario que la Policía Local disponga de un modelo de acta de información de derechos redactado en euskara, para el supuesto de que la persona detenida optase por utilizar esa lengua.

El Ararteko entiende que las observaciones realizadas *in situ* conducen a la apreciación de una serie de aspectos susceptibles de mejora en el depósito municipal de Portugalete. Por ello, el 9 de junio de 1999, trasladó al Alcalde su preocupación porque las personas detenidas puedan pasar horas privadas de libertad, en condiciones que puedan considerarse poco respetuosas para su dignidad. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido y del requerimiento efectuado no se ha recibido contestación.

### **Depósito municipal de Getxo**

El cambio de ubicación de la sede policial, realizado el año 95, ha supuesto una notable mejora en la prestación de los servicios. Sin embargo, durante la visita realizada el mes de noviembre se suscitaban las siguientes apreciaciones:

a) Actualmente, la zona de calabozos está situada en el sótano del edificio destinado a los servicios policiales. Existe un acceso independiente que permite la entrada de la persona detenida directamente desde el vehículo policial, aspecto que ha de valorarse positivamente. No obstante, para llegar desde la zona mencionada hasta la planta baja, donde se realiza la toma de declaración, así como las reseñas fotográficas y dactilares, hay que salvar dos tramos de escaleras, sin que se haya previsto ningún medio que facilite a las personas con discapacidades físicas salvar esa barrera arquitectónica, lo que sería necesario.

b) Hay cuatro celdas individuales con una superficie de 2,15 m x 1,75 m, que cuentan con una repisa de borde redondeado y adosada a la pared como único

mobiliario. A las personas detenidas se les proporcionan mantas y sábanas que, según nos informaron, se cambian y se limpian después de cada utilización. Las colchonetas eran de material ignífugo, pero presentaban apariencia de suciedad.

Sobre estos aspectos, es preciso recordar que, según el informe remitido al Gobierno español por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) en 1994, se considera recomendable una superficie en torno a los 7 m<sup>2</sup> para las celdas individuales usadas para pernoctar, con una separación de 2 m o más entre las paredes. Asimismo, en el informe de esta institución sobre centros de detención se aconsejaba un espacio mínimo de 6 m<sup>2</sup>, por lo que el tamaño actual de las celdas resulta inferior al deseable. En relación con el resto de los materiales, se manifestaba en dicho informe que resulta preferible que las mantas sean desechables y que haya colchones de material no inflamable o impregnados de un producto ignífugo, característica esta última que ya se cumple.

En el revestimiento de las paredes se ha utilizado pintura lavable, material que se considera adecuado, pero, si bien el aspecto general resulta aceptable, podría mejorarse la limpieza, en particular, de los techos. Las puertas cuentan con una mirilla cubierta de metacrilato. La luz natural no llega a las celdas, de modo que tienen iluminación eléctrica. Aunque ésta resulta suficiente para permitir la lectura, sería aconsejable que la intensidad de la luz pudiera graduarse, con el fin de no dificultar el sueño.

c) En cuanto a las instalaciones sanitarias, existe únicamente un aseo que cuenta con inodoro, ducha y lavabo. La intimidad de la persona detenida se protege adecuadamente mediante tabiques de media altura. En el momento de la visita había jabón.

d) Respecto a los sistemas de seguridad, la vigilancia personal de las dependencias de calabozos se realiza desde la zona de garajes. También existe un interfono en cada una de las celdas, que permite la comunicación directa con el equipo de control, lo cual se valora positivamente. Se ha instalado, asimismo, un circuito cerrado de TV con cámaras en el interior de las celdas que permiten el control visual permanente de los detenidos. Esta circunstancia pone de manifiesto el conflicto de intereses entre la vigilancia eficaz y el respeto a la intimidad de la persona detenida. Parece que, salvo en casos excepcionales de sujetos especialmente peligrosos -en una apreciación basada en indicios objetivos-, debe prevalecer la salvaguarda de un mínimo de intimidad personal. Téngase en cuenta, además, que de forma habitual -a veces no plenamente justificada- se priva a los detenidos de todos los objetos personales que puedan implicar un peligro, incluidos el cinturón o los cordones de los zapatos, por lo que el riesgo de agresiones o autolesiones disminuye. Por estos motivos, parece aconsejable que las cámaras se coloquen en el pasillo o, al menos, que la vigilancia del interior de las celdas no sea permanente.

En la zona examinada no se observa ningún detector de humo, como sería deseable y, aunque se han colocado extintores en la zona contigua de garajes, convendría subsanar esa deficiencia.

e) La zona de calabozos cuenta con un espacio central, a modo de distribuidor, donde hay una mesa y cuatro sillas, destinadas a que las personas detenidas efectúen allí las comidas. En esa estancia se han abierto unas pequeñas ventanas para favorecer la ventilación y permitir la entrada de luz natural.

Aunque el plazo de la detención no suele llegar a 24 h., se ofrece a las personas privadas de libertad comida caliente, que se trae de la residencia municipal, ubicada en las proximidades del edificio. Esta medida se considera muy acertada.

Por lo que se refiere a la diligencia de cacheo o registro personal del detenido, se realiza en los propios calabozos, y los objetos que se retienen se guardan en unas taquillas situadas en la planta baja del edificio.

f) Han de señalarse otros aspectos de funcionamiento que pueden ser mejorados, para contribuir a incrementar la calidad del servicio público que se presta.

Respecto a los libros de registro, la valoración es, en general, correcta. Únicamente se puede reseñar que no siempre queda constancia de la hora en que finaliza la detención: en el libro de "Detención", se recogen las diversas incidencias, así como la identificación de los agentes que efectúan la vigilancia, etc., pero no consta expresamente la hora en que finaliza la detención. En algunas ocasiones, este dato se refleja en el "Libro de Calabozo", debajo de la fecha de salida, pero no siempre.

En cuanto a la diligencia de información de derechos al detenido, la redacción del acta existente resulta correcta, aunque hemos de insistir en que el art. 520 de la LECr obliga a informar a la persona afectada "*de los hechos que se le imputan y las razones motivadoras de su privación de libertad*", por lo que no bastaría con mencionar la denominación del delito de que se le acusa. Dicho de otro modo, hay que garantizar que la persona conozca los hechos, no la calificación jurídica que éstos merecen, y todo ello debe recogerse en el primer párrafo del acta.

Por otra parte, es necesario que la Policía Local disponga de un modelo de acta de información de derechos redactado en euskara, para el supuesto de que la persona detenida optase por utilizar esa lengua.

Al Ararteko, finalmente, interesa conocer si existe algún proyecto o previsión del Ayuntamiento para adaptar el depósito municipal de detenidos, con objeto de que puedan cumplirse en él los arrestos de fin de semana. Parece que, tanto la estructura del inmueble como su ubicación, y el hecho de que cuente con jardín propio posibilitarían una modificación que evitaría a los vecinos de Getxo ingresar en la cárcel de Basauri para cumplir la mencionada pena privativa de libertad.

El Ararteko considera que con estas sugerencias y recomendaciones se mejorará la prestación del servicio y las condiciones de las personas detenidas, por lo que espera que éstas sean atendidas.

### **Depósito municipal de Azpeitia**

El Alcalde, en contestación a la carta remitida por el Ararteko informando que representantes de la institución visitarían las instalaciones del depósito de detenidos, nos comunicó que el depósito municipal no cuenta con las instalaciones adecuadas para que una persona pueda permanecer detenida y que los detenidos suelen pasar solamente unas horas mientras son puestos a disposición de la Ertzaintza. Terminó agradeciendo la labor de la institución e informó al Ararteko de que el depósito nunca había sido utilizado para cumplir sentencias judiciales, y que no existía ninguna previsión al efecto.

Sin embargo, no se mencionaba que estuviera previsto el cierre de las instalaciones, por lo que, en el mes de octubre, se realizó una visita para conocerlas y dejar constancia de las condiciones en que deben permanecer las personas detenidas.

En la visita se comprobó que el depósito de detenidos carece de acceso independiente. Así, puede darse el caso de que coincidan el denunciante y la persona detenida, lo que no se considera conveniente.

Las dos únicas celdas carecen de luz natural, y la artificial, no regulable, solo puede ser accionada desde el exterior. Las dimensiones de las celdas -2,15 x 2,80 metros- no se ajustan a las condiciones mínimas exigidas en el informe remitido al Gobierno Español por el Comité Europeo de Prevención de la Tortura, ya mencionado, que aconsejaba una superficie de aproximadamente 7 m<sup>2</sup>, ni al informe sobre centros de detención de la institución del Ararteko, que considera como mínimo un espacio de 6m<sup>2</sup>.

Durante la visita tampoco se pudo verificar el número de personas detenidas a lo largo del año, ni el tiempo que habían permanecido en las celdas.

Tanto por las manifestaciones del Alcalde como por las observaciones realizadas *in situ*, el Ararteko ha aconsejado el cierre del depósito municipal de detenidos de Azpeitia.

### **Depósito municipal de Llodio**

Carece de acceso independiente, por lo que es necesario atravesar las dependencias municipales poder acceder al depósito. En la actualidad sólo se puede utilizar una de las dos celdas existentes, pues, desde que se dejó de prestar el servicio de vigilancia nocturna, la otra se utiliza como depósito de armas.

En el momento de la visita, el lavabo e inodoro, instalados en una dependencia contigua a las celdas, habían sido anulados y se había destinado el espacio a almacén.

Las dependencias de la Policía Local podrían ser reformadas para prestar un mejor servicio, pero el depósito de detenidos debería cerrarse, tanto por sus características como por la escasa utilización que se hace de él (2 detenidos en 1999).

## **B) Calabozos de la Ertzaintza**

El Departamento de Interior del Gobierno Vasco ha realizado importantes obras de remodelación de los calabozos, con objeto de adaptar su tamaño y condiciones a las directrices señaladas en el informe que el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) remitió al Gobierno Español en 1994.

En 1999 se han visitado los calabozos de la Ertzaintza de Gernika y Basauri.

### **Comisaría de Gernika**

Se trata de un chalé rehabilitado, ubicado en el entramado urbano de Gernika. Los calabozos están situados en el sótano del inmueble y cuentan con acceso directo para vehículos, lo que resulta muy apropiado.

Sin embargo, el edificio carece de ascensor y, para ascender a la primera planta, hay que salvar el obstáculo que supone subir 16 escaleras, sin que se haya previsto ningún tipo de instalación que permita eliminar esta barrera arquitectónica.

Las celdas son individuales, de 6 m<sup>2</sup> aproximadamente. Se han recubierto de pintura lavable y tienen como único mobiliario una repisa de borde redondeado. Carecen de luz natural y la artificial que se ha instalado es regulable, para facilitar el descanso y la lectura. Está todo nuevo y recién pintado.

En una de las puertas de las celdas se han colocado barrotes revestidos de un material similar al metacrilato. En el resto se ha instalado una mirilla que permite la vigilancia de los detenidos. Sin embargo la puerta del aseo, probablemente para preservar la intimidad, carece de esta mirilla lo que impide realizar las funciones de vigilancia. Hemos aconsejado que se subsane esta deficiencia y se arbitren las medidas oportunas para que, sin atentar a la intimidad, se garantice la seguridad de los detenidos.

Aunque son pocas las detenciones que se practican anualmente y los detenidos permanecen el tiempo imprescindible en las dependencias policiales, hemos recordado al Departamento de Interior que se debe proporcionar a los detenidos, al menos, una comida caliente al día.

También se ha aconsejado que se instalen extintores en la zona de calabozos, pues en la visita se observó que esta zona carecía de ellos. Por ello, en caso de necesidad, se deberían traer de otras dependencias policiales, lo cual implica un riesgo para los detenidos.

### **Comisaría de Basauri**

La visita tenía por objeto conocer las instalaciones de esta comisaría, situada en un municipio muy poblado, próximo a Bilbao.

La zona de calabozos, que se encuentra en el sótano del edificio, dispone de acceso directo para vehículos, y también de las dependencias adecuadas para realizar la toma de declaración, entrevista con el abogado, reseña fotográfica y rueda de reconocimiento. Sin embargo, según manifestaciones del responsable de la comisaría, en raras ocasiones se practica esta prueba en las dependencias policiales.

Las 13 celdas individuales con que cuenta esta zona, apenas llegan a los 6 m<sup>2</sup>, dimensión que esta institución consideró como mínima en el informe de centros de detención, y quedan bastante por debajo de las dimensiones que recomendó el Comité Europeo de Prevención de la Tortura al Gobierno Español en 1994, ya que aconsejaba un mínimo de 7 m<sup>2</sup> para las celdas donde se debe pernoctar. La celda comunitaria de 16 m<sup>2</sup> tiene instalados barrotes para prevenir los casos de claustrofobia.

Hay 8 celdas con luz natural y durante la visita se observó que eran las más utilizadas, porque el revestimiento de pintura estaba mucho más deteriorado en estas celdas que en el resto. No obstante, el aspecto general del calabozo era de suciedad, pues la pintura sufría el deterioro normal ocasionado por el paso del tiempo, lo que hace aconsejable pintar todo el recinto. También se debería dar un tratamiento especial al suelo del pasillo, que presentaba un aspecto desgastado y sucio.

La luz artificial está instalada en el exterior de las celdas y no puede regularse. Debe ser modificada para facilitar el descanso y la lectura.

Hemos recomendado al departamento que es preferible que las mantas sean desechables -dándoseles un solo uso- y que los colchones sean de material no inflamable o impregnados de un producto ignífugo.

Las celdas deben desinfectarse cada vez que se usen, con independencia de los sistemas de limpieza y desinfección que se realicen con carácter general. En el momento de la visita se observó que en una celda que había estado ocupada unas horas antes aún no se habían retirado las mantas y no se había previsto desinfectarla.

Las instalaciones sanitarias se modificaron hace dos años: se instalaron muros a media altura, para preservar la intimidad de las personas detenidas. En el momento de la visita había útiles de aseo.

También se ha aconsejado que se mejoren los sistemas de seguridad, pues el pasillo situado entre las celdas, de unos 20 metros de longitud, carece de detector de humos.

El control de los detenidos se realiza mediante la vigilancia personal y directa de un agente. También se han instalado dos cámaras de televisión, a ambos extremos del pasillo, lo que permite ejercer el control sin atentar a la intimidad de los detenidos.

### 1.1.8. 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

#### A) CONTEXTO Y VÍAS DE SEGUIMIENTO UTILIZADAS

- 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 del año pasado (cfr. Informe 98, pp. 77 a 122).

Posteriormente, el 17 de junio de 1999, con motivo de la comparecencia 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 al respecto.”*

En lo que respecta al plazo de seis meses recogido en el acuerdo parlamentario, el Ararteko, por razones de viabilidad y eficacia, solicitó una prórroga, que le fue concedida por la Mesa del Parlamento Vasco, en su reunión de 21 de septiembre y de acuerdo con la Junta de Portavoces.

En cumplimiento del acuerdo parlamentario, el 29 de febrero de 2000 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 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.

Así pues, teniendo en cuenta que esta institución ha entregado ya el informe de seguimiento completo al Parlamento, se limitará aquí a recoger un resumen de éste, centrado en los aspectos valorativos o, más concretamente, en el grado de cumplimiento de las recomendaciones y propuestas del Ararteko.

- Respecto a las **vías de seguimiento utilizadas** para valorar el cumplimiento de las recomendaciones, después de analizar todas las posibilidades, el Ararteko

optó por utilizar cinco fuentes de información complementarias y de muy desigual valor:

1. Datos y valoraciones de los responsables de la Ertzaintza y de la Policía Municipal.
2. Datos y valoraciones de asociaciones.
3. Quejas recibidas en la institución.
4. Sentencias judiciales.
5. Noticias aparecidas en prensa.

1. Datos y valoraciones de los responsables de la Ertzaintza y de la Policía Municipal

Las dos instituciones con una responsabilidad más directa en las cuestiones abordadas y sobre las que el Ararteko puede intervenir son el Ayuntamiento de Bilbao y el Departamento de Interior del Gobierno Vasco. De ahí que las recomendaciones fueran dirigidas a ellas y a ellas se les haya pedido la información necesaria para poder efectuar el seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones.

Se ha optado por desglosar y concretar al máximo los datos e informaciones correspondientes a cada recomendación y a cada institución, aunque no siempre nos han proporcionado los datos solicitados. Tanto las peticiones de datos como las respuestas obtenidas se recogen, íntegramente, en los anexos del informe entregado al Parlamento el 29 de febrero pasado.

2. Datos y valoraciones de las asociaciones

La información de las asociaciones de apoyo a las personas de origen extranjero se han buscado, principalmente, mediante la propia coordinadora de asociaciones Harresiak Apurtuz, mediante reuniones específicas para ello realizadas en sus locales. La información recogida ha sido oral. Además de las reuniones con las asociaciones integradas en Harresiak Apurtuz, a lo largo del año se han mantenido otras reuniones y contactos con representantes de asociaciones de vecinos de la zona, sindicatos policiales, miembros de asociaciones con implicación en el tema y personas que han participado en reuniones abiertas en el barrio sobre esta cuestión.

3. Quejas recibidas en la institución

Las quejas recibidas en el Ararteko con posterioridad a la presentación del informe inicial, respecto al tema que aquí se aborda y para su tramitación, han sido doce. Las han formulado siempre personas de origen extranjero que han sido sujeto de la actuación policial, o personas pertenecientes a alguna asociación con implantación en la zona con idéntica implicación en los hechos o testigos de éstos, y se han utilizado en algunos aspectos concretos, a modo de ejemplo o de contraste.

4. Sentencias judiciales.

Como muestra suficientemente representativa del periodo analizado, se han revisado todas las sentencias dictadas en juicios de faltas por los diez juzgados de

instrucción de Bilbao durante 1999, sobre hechos en los que estuvieran implicados agentes y personas de origen extranjero.

En total se han revisado 5.173 sentencias (de las que se han entresacado para su análisis 89). La información obtenida se utiliza para efectuar la valoración correspondiente a la 7ª y 8ª recomendaciones, referidas a los mecanismos de control y a las prácticas policiales.

#### 5. Noticias aparecidas en prensa

Se han revisado las noticias sobre el barrio aparecidas en prensa a lo largo de todo el año 1999 en los siete periódicos de mayor difusión en Bizkaia, para analizar su contenido y tratamiento a la luz de la recomendación número diez, específica sobre esta cuestión. Las conclusiones del análisis se recogen, exclusivamente, como indicador del cumplimiento de dicha recomendación.

- **Las recomendaciones** efectuadas finalmente por el Ararteko, el 24 de diciembre de 1998 y tras un largo proceso de concreción, fueron en total diez: dos de ellas de carácter general y relacionadas con la problemática global de la zona, y ocho de carácter específico relacionadas directamente con la actuación policial.

En función de las competencias y de la información recogida hasta esa fecha, al Ayuntamiento de Bilbao se le dirigieron las diez recomendaciones, y al Departamento de Interior del Gobierno Vasco siete de las ocho específicas sobre cuestiones policiales.

El informe del Ararteko de 29 de febrero de 2000 aporta información básica sobre cada una de las diez recomendaciones, siguiendo un esquema similar para todas ellas.

- A/ Contenido de la recomendación del Ararteko, de 24 de diciembre de 1998.
- B/ Respuesta del Ayuntamiento y del Departamento de Interior a la recomendación y propuestas del Ararteko.
- C/ Informaciones solicitadas por el Ararteko para conocer el grado de cumplimiento de la recomendación y poder efectuar el seguimiento.
- D/ Datos, informaciones y valoraciones obtenidos y que conviene destacar o tener en cuenta para una correcta valoración.
- E/ Valoración del Ararteko sobre el grado de cumplimiento de la recomendación.

En este resumen nos limitaremos a los apartados E/, de valoración. Sin embargo, conviene recordar que todas las valoraciones que a continuación se recogen se basan en las propuestas y respuestas anteriores, y especialmente en los datos, informaciones y valoraciones obtenidas mediante las cinco fuentes anteriormente señaladas. La información obtenida, completa, se puede encontrar en los siguientes documentos elaborados por esta institución:

- Informe anual al Parlamento Vasco 1998, pp. 77 a 122.
- Dossier de 17 de junio de 1999, entregado a la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento Vasco.
- Dossier de 29 de febrero de 2000, entregado al Parlamento Vasco.

## **B) VALORACIÓN DEL ARARTEKO SOBRE EL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE SUS RECOMENDACIONES**

### **1ª recomendación: “Considerar la zona, e intervenir en ella desde las instituciones, con carácter prioritario”**

De acuerdo con la información obtenida, especialmente del Ayuntamiento de Bilbao, el Ararteko considera que se están dando pasos decisivos para el cumplimiento de esta recomendación. Destacan entre estos pasos la creación de una nueva estructura organizativa, la implicación de administraciones de diferentes ámbitos (local, territorial, comunitario), la elaboración de un próximo Plan Integral de Rehabilitación de la zona...

Esta institución, a la espera de los resultados, interpreta dichos pasos como la manifestación de una voluntad institucional para intervenir en la zona de forma planificada, coordinada, participativa y con los recursos necesarios, tal y como lo planteó en su primera recomendación al Ayuntamiento de Bilbao. Espera también que el Plan Integral de Rehabilitación de la zona sea aprobado con la participación y el consenso deseable, y sirva para coordinar recursos y poder llevar a cabo actuaciones decididas a medio plazo.

### **2ª recomendación: “Crear o promover espacios de encuentro que faciliten la participación y la integración social”**

De acuerdo con la información obtenida, el Ararteko considera que el contenido de su recomendación sigue plenamente vigente y que no se han dado todavía pasos decisivos para lograr su cumplimiento. En este sentido, entiende que la creación del futuro Centro Municipal de San Francisco puede suponer un cambio significativo y tendría que procurar, tanto en su organización interna como en su programa de actividades, una mayor integración de los diferentes sectores sociales.

### **3ª recomendación: “Disponer de indicadores claros que permitan evaluar la validez y la eficacia de las intervenciones policiales en la zona”**

De acuerdo con la información obtenida, no resulta fácil para el Ararteko efectuar una valoración global sobre el grado de cumplimiento de su recomendación. La información resulta insuficiente por diferentes motivos. Así, por ejemplo:

- Los datos obtenidos carecen muchas veces del desglose solicitado, lo cual dificulta o imposibilita una correcta valoración.
- Las respuestas no siempre responden al criterio deseado (por ejemplo, en la valoración de la proporcionalidad entre medios y resultados).
- Existen respuestas discrepantes o contradictorias (así, en lo que respecta a las referencias al Plan de Acción Conjunta, o en la valoración de las asociaciones según cuál sea la fuente de información).

Hecha esta primera observación, que debe servir para relativizar el valor de nuestras conclusiones, se pueden señalar las siguientes cuestiones:

- Al margen de las reuniones internas y de las mantenidas con diferentes asociaciones por parte de la Ertzaintza, no parece que exista una evaluación global conjunta, tal y como fue propuesto por esta institución, que pueda servir como elemento clave de información y de toma de decisiones.
- En el caso de la Ertzaintza, la ausencia de datos desglosados para la zona no puede deberse a las limitaciones del programa informático, ya que esta institución ha recibido datos desglosados en ocasiones anteriores (véase, por ejemplo, tablas nºs 3, 19, 22, 25 y 25-bis, en la respuesta del Viceconsejero de Seguridad de 29-05-1998, pp. 196 y ss. del dossier de 17 de junio de 1999). Puede deberse, tal vez, a la insuficiente coordinación o información entre la Comisaría de Deusto y otras instancias del Departamento o, simplemente, a la decisión de no aportarlos.
- Algunos de los datos totales más significativos que se han obtenido sobre la actuación policial en la zona, referidos a los dos últimos años 1998 y 1999, son los siguientes:
  - Total de identificaciones en la calle: 13.264 (de ellas, 4.547, es decir, el 34,2%, a personas de origen extranjero).
  - Total de detenciones en comisaría: 2.830 (de ellas, 1.136, es decir, el 40%, a personas de origen extranjero).
  - Droga incautada (nº de incautaciones de la Ertzaintza): 751 (de ellas, 132, es decir el 17,5%, a personas de origen extranjero).

Evidentemente falta otro dato más para poder valorar correctamente la proporcionalidad entre medios utilizados y resultados obtenidos, como es el conocer los resultados judiciales: archivos, sobreseimientos, absoluciones, condenas... Sin embargo, los datos obtenidos son suficientemente elocuentes.

Por todo ello, esta institución considera plenamente vigente el contenido de su recomendación y propuestas. Teniendo en cuenta la información obtenida, considera que, de hecho, no existen indicadores de evaluación de la actividad policial en la zona, ya que, si existen, no son utilizados como tales.

#### **4ª recomendación: “Utilizar criterios adecuados en la selección del personal que interviene habitualmente en la zona”**

De acuerdo con la información obtenida, el Ararteko considera que los condicionamientos a la hora de seleccionar el personal que interviene habitualmente en la zona han sido mucho mayores en el caso de la Policía Municipal y que, respecto al operativo de la Ertzaintza, se han dado los pasos necesarios para renovar su composición, valorando positivamente el procedimiento utilizado, pero sin que pueda valorar lo adecuado o no del perfil y de los criterios utilizados en la selección del personal, por no haber sido facilitada la información. Tampoco se nos han dado a conocer las razones de los relevos efectuados y que han supuesto la salida de 29 agentes del operativo.

#### **5ª recomendación: “Formar e informar a los agentes sobre cuestiones específicas que afectan a su trabajo en la zona”**

De acuerdo con la información obtenida, el Ararteko considera que las actividades de formación realizadas y destinadas al conjunto de los agentes han sido escasas.

Aprecia también que la participación real de los agentes en actividades formativas y las condiciones en que pueden hacerlo han sido desiguales, según se trate de agentes de la Policía Municipal o de la Ertzaintza. Igualmente considera que algunas de las actividades de formación realizadas o previstas para el futuro inmediato responden, al menos en cuanto a sus contenidos formales, sólo parcialmente a la recomendación y propuestas de esta institución, ya que inciden fundamentalmente en el control de la inmigración y no en la comprensión del fenómeno.

**6ª recomendación: “Promover la participación y la colaboración de los diferentes agentes sociales comprometidos en la zona”**

De acuerdo con la información obtenida, el Ararteko considera que tanto el Ayuntamiento de Bilbao como el Departamento de Interior están dando pasos, o haciendo previsiones, para cumplir esta recomendación. En este sentido, considera de gran importancia lograr la máxima participación posible de la sociedad civil organizada en las nuevas estructuras que el Ayuntamiento prevé en relación con el Plan Integral de Rehabilitación. Igualmente, considera positiva la vía de contactos con asociaciones iniciada por la Ertzaintza, si bien cree necesario que sea revisada en función de la experiencia adquirida hasta ahora y teniendo en cuenta los intereses, aportaciones y sugerencias de ambas partes: agentes policiales y agentes sociales. Cree también que la efectividad de las vías de colaboración depende de su cultivo permanente y que, por tanto, no deben limitarse a participaciones puntuales o limitadas a intereses en un determinado momento.

**7ª recomendación: “Reforzar los mecanismos reales de control de las actuaciones policiales”**

De acuerdo con la información obtenida, el Ararteko considera que debe seguir insistiendo en la necesidad de reforzar los mecanismos reales de control de las actuaciones policiales, como elemento de prevención y de garantía del cumplimiento de los derechos. Los datos recogidos y analizados muestran que:

- la vía de denuncia por supuestos excesos policiales ante instancias judiciales ofrece en estos casos serias limitaciones reales, debido a variables que nada tienen que ver con los hechos denunciados (asesoramiento o no de abogado, notificaciones que no llegan a sus destinatarios, incomparecencias...);
- las quejas tramitadas por la institución del Ararteko obtienen, en general, respuestas lentas, parciales y con resultados muy escasos respecto al esclarecimiento de hechos y responsabilidades;
- no se abren expedientes disciplinarios (caso de la Policía Municipal) o, si se abren, nada se sabe de ellos ni de sus resultados;
- los sistemas informatizados son fácilmente vulnerables: basta con que, en situaciones problemáticas, no se comuniquen los datos a la base para que no exista ningún reflejo de éstos...

Solamente se aprecian pasos significativos que pueden mejorar el control en lo que respecta a criterios de selección de agentes, organización interna del operativo y posibilidades ofrecidas a las asociaciones para hacer llegar datos o quejas, directamente, a los responsables policiales.

En opinión del Ararteko, es necesario que las instituciones responsables efectúen de forma periódica un análisis pormenorizado sobre el funcionamiento real de los mecanismos de control existentes si, de verdad, se quiere que éstos funcionen y cumplan con su objetivo: prevenir o atajar posibles actuaciones vulneradoras de derechos.

**8ª recomendación: “Evitar cualquier tipo de práctica policial que atente contra los derechos de las personas y, para ello, introducir mecanismos de prevención frente a posibles excesos”**

**Apartado 8.a) de la recomendación: Prevenir actuaciones discriminatorias**

Desconocemos si los responsables policiales han dado indicaciones verbales a los agentes insistiendo en el deber de especificar los motivos concretos que les han llevado a iniciar una determinada actuación. De cualquier modo, podemos afirmar que no se ha progresado en la línea de dejar constancia de tales motivaciones: ni se han redactado instrucciones al respecto, ni se aprecian cambios en los registros informáticos o en los datos que a éstos se suministran.

**Apartado 8.b) de la recomendación: Ofrecer trato correcto y motivar las intervenciones**

Durante el año 1999, el Ararteko no ha recibido ninguna queja referida a los agentes de la Policía Municipal porque no hayan proporcionado su identificación o las debidas explicaciones, lo que puede ser un indicio de buena práctica. No debe ignorarse, sin embargo, que la ciudadanía en general, y los inmigrantes en particular, no prestan demasiada importancia a este aspecto o, mejor dicho, no mantienen expectativas altas en relación con él.

De cualquier modo, por lo que se refiere a la Ertzaintza, son varias las quejas recibidas al respecto. Es más, puede afirmarse que el Departamento nunca ha respondido explícitamente a los intentos del Ararteko de determinar el modo en que los agentes deben cumplir la obligación de identificarse.

**Apartado 8.c) de la recomendación: Utilización de la fuerza**

Se han dado pasos hacia el control más exhaustivo sobre los modos concretos de utilización de la fuerza y sobre las motivaciones concurrentes, aunque no podemos asegurar que este tipo de supervisión se haya incorporado como una práctica habitual, ni que los agentes lo hayan asumido como un mecanismo que incrementa la transparencia de sus actuaciones. En cualquier caso, estos pasos quedan más acreditados en el ámbito de la Policía Municipal que en el de la Ertzaintza.

Respecto a la actuación concreta de “agarrar por la garganta”, la postura de la Policía Municipal se considera una mejora respecto a la situación anterior, puesto que se argumenta y se intenta diferenciar los casos, aunque no se alcanza el nivel de garantía propuesto por el Ararteko. Por otro lado, la mera afirmación realizada por el Departamento de Interior sobre la erradicación de esta medida no se apoya en ninguna evidencia. De cualquier modo, como se ha explicado reiteradamente, creemos que la práctica descrita resulta demasiado violenta y vejatoria y, sobre todo,

desproporcionada para las cantidades de drogas que se consiguen aprehender de ese modo.

Hemos de poner de relieve que no hemos conseguido información sobre ese aspecto concreto, ya que los cuadros destinados al efecto no han sido completados con los datos solicitados. Aunque no podemos saber -como nos interesaba- cuánta droga incautan los agentes uniformados que patrullan por el barrio, los datos totales de la droga aprehendida en la zona, en cualquier tipo de operación policial, son significativos por su escasa entidad. Fijándonos, por ejemplo en la heroína, que supone las cifras más altas, vemos que la Ertzaintza ha incautado 2.075 gr. en 1998, y 132 gr. en 1999, mientras que la Policía Municipal se ha hecho con 991 gr. en 1998, y 2.879 gr. en 1999. Sobre estos datos, desconocemos la proporción exacta de incautaciones correspondiente a extranjeros, pero, según los propios datos ofrecidos por la Ertzaintza, no llegan a la quinta parte en 1998 y bastante menos (la séptima parte) en 1999.

Como una primera conclusión puede afirmarse que, a pesar de la imagen que continuamente se transmite en los medios de comunicación, la droga incautada en el barrio de San Francisco no es más que una parte, pequeña, del total de droga aprehendida en Bizkaia. Asimismo, las incautaciones realizadas a personas de origen extranjero son una mínima parte del total.

Todo ello nos confirma en la opinión de que la mencionada práctica -de agarrar por la garganta para evitar que el sospechoso de llevar droga en la boca la trague- resulta desproporcionada y debe desaparecer.

#### **Apartado 8.d) de la recomendación: Registros y cacheos**

La Instrucción 1/99 de la Policía Municipal recoge de forma aceptable, aunque no completa, la recomendación efectuada. Respecto a su aplicación en la práctica, carecemos de datos para evaluarla. Por lo que se refiere a la Ertzaintza, no ha incorporado nuestras propuestas a la normativa interna, y tampoco tenemos elementos suficientes para poder hacer un juicio sobre el modo en que se realizan estas actuaciones en la actualidad.

#### **Apartado 8.e) de la recomendación: Denuncias por faltas de respeto a los agentes**

Desde el punto de vista del Ararteko, esta recomendación se dirige a uno de los puntos sensibles de la situación existente en el barrio de San Francisco. Se ha observado que, con cierta frecuencia, cuando un ciudadano pide explicaciones o cuestiona la actuación policial, los agentes reaccionan pidiéndole su documentación, e incluso, de modo prepotente, amenazando con detenerle. De hecho, las detenciones por estas cuestiones de "falta de respeto" son comparativamente muy numerosas, con la circunstancia agravante de que, generalmente, los juzgados califican desde el principio el hecho como posible falta. Ello significa que, en realidad, no había motivo para detener o, cuando menos, que tal motivo era muy endeble.

Por otro lado, aunque la calificación de falta pueda parecer favorable -es una infracción menos grave- tiene un efecto indeseado y, casi siempre, perjudicial para el inmigrante, ya que en los juicios de faltas no es preceptiva la asistencia de abogado y, por tanto, no se puede obtener asistencia jurídica gratuita. El problema es, como

se deduce del estudio de sentencias que hemos realizado, que la probabilidad de ser condenado cuando se carece de asesoramiento técnico es muy alta.

Y aparece así otra consecuencia especialmente grave para los inmigrantes, puesto que en caso de ser condenado -incluso, a veces, el mero hecho de estar procesado- puede provocar la denegación de permisos de residencia y/o la expulsión del país.

Por todo ello, nuestra valoración sobre esta concreta recomendación debe ser negativa: los cuerpos policiales no han hecho los esfuerzos necesarios para conocer la dimensión de este problema ni tampoco para atajarlo. Al parecer, la Policía Municipal ha comenzado a analizar los datos disponibles, lo que supone cierto avance. Por su parte, la Ertzaintza pretende disminuir el número de detenciones utilizando la “*diligencia de imputación*”, aunque desconocemos los resultados obtenidos.

De cualquier modo, el fondo del asunto sigue sin abordarse y, desde nuestro punto de vista, éste radica en la errónea consideración de que cualquier protesta, cuestionamiento o crítica de la actuación policial constituye una infracción penal.

#### **Apartado 8.f) de la recomendación: Garantizar la comprensión lingüística**

El Ararteko entiende que el derecho a ser asistido por un intérprete es la base de todo el derecho a la defensa de muchos detenidos extranjeros. Es verdad que algunos inmigrantes se manejan bastante bien en lenguaje coloquial, pero ello no significa que comprendan el lenguaje técnico ni, mucho menos, que sepan explicarse adecuadamente para defenderse. De ahí nuestra insistencia en el tema. Sin embargo, no hemos obtenido la información suficiente para hacer una valoración al respecto. Únicamente sabemos que el Departamento de Interior no ha elaborado todavía los impresos en diferentes lenguas.

De cualquier manera, llama la atención la ausencia de datos sobre las asistencias de traductores que han tenido lugar, sobre todo porque hay medios para obtenerlos, siquiera de un modo global; por ejemplo, mediante la facturación girada por los intérpretes.

El ejercicio del resto de los derechos podía suministrar un indicio sobre la comprensión real de aquéllos por parte de la persona detenida, pero la carencia de información nos impide pronunciarnos. De las cifras sobre asistencias médicas parece deducirse que éste es un derecho que sí ejercitan, incluso en porcentaje superior a los detenidos nacionales.

#### **Apartado 8.g) de la recomendación: Garantías en la diligencia de registro corporal**

El Departamento de Interior no ha prestado en ningún momento atención a esta recomendación del Ararteko. No ha explicitado los criterios por los que se rige, ni el modo en que se realiza la diligencia de registro corporal, ni los eventuales controles sobre su justificación. Por todo ello, consideramos que no se ha cumplido lo sugerido.

La Policía Municipal ha dado pasos que merecen una valoración positiva, aunque entendemos que no se ha llegado a asumir plenamente la idea motriz de la recomendación, a saber: que el registro corporal no puede convertirse en una práctica sistemática, aplicable a todas las detenciones.

**Apartado 8.h) de la recomendación: Limitar la duración de la detención y flexibilizar el régimen de visitas**

Consideramos que la problemática que dio origen a esta recomendación no se ha solucionado, por lo que su contenido sigue vigente. En efecto, las detenciones de personas extranjeras presentan, como media, mayor duración. Basta recordar algunos datos significativos. Así, por ejemplo:

- El tiempo medio de estancia en la Comisaría de Deusto, en 1998, fue de 12 horas (11,89) para personas no extranjeras y de 21 horas (21,48) para las personas de origen extranjero.
- En 1999, el 60% del total de personas no extranjeras detenidas en dicha comisaría salía de ella en menos de 12 horas; en el caso de las personas de origen extranjero este porcentaje se reducía al 25%.
- En cambio, sólo el 5,8% de los no extranjeros permanecieron más de 24 horas en comisaría, frente al 25% en el caso de las personas de origen extranjero.
- De las 27 personas que ese año permanecieron en la comisaría casi el tiempo máximo de detención (de 60 a 72 horas) sólo dos eran no extranjeras y veinticinco eran de origen extranjero.

Estas importantes diferencias pueden deberse a la demora de la respuesta de la Brigada de Información o a que -como afirman los responsables policiales- los juzgados no admitan la presencia de un detenido si su identidad no está plenamente acreditada.

En cualquier caso, parece que los agentes policiales no conceden la misma credibilidad a la documentación de las personas extranjeras que a la de los nacionales. A nuestro entender, si un extranjero presenta un documento identificativo y un permiso de residencia en vigor, sin indicios de falsificación, no hay por qué dudar de su identidad, y lo contrario es tratar a esas personas de un modo diferente por razón de su origen.

La cuestión de las visitas se planteaba como un tema secundario y pretendía paliar el rigor de las largas horas de privación de libertad, siempre que ello fuese compatible con la seguridad de la investigación. Sin embargo, este tema ni siquiera ha sido tomado en consideración.

**Apartado 8.i) de la recomendación: Garantías en el control de la venta ambulante**

Consideramos que la Policía Municipal ha incrementado las garantías en el procedimiento de control de la venta ambulante y, en particular, en lo que al decomiso de género se refiere. No obstante, hubiera sido deseable saber cuántos de los decomisos realizados han afectado a inmigrantes, así como las razones que han motivado tales decomisos. Por ello, este será uno de los extremos sobre los que haremos un seguimiento en el futuro.

**9ª recomendación: “Mejorar la colaboración y/o la coordinación policial”**

De acuerdo con la información obtenida, el Ararteko considera que no dispone de elementos de juicio suficientes para valorar la mejora global que se haya podido dar

en lo que respecta a la colaboración y coordinación entre diferentes cuerpos policiales. Los datos e informaciones recogidas sí demuestran que las personas detenidas de origen extranjero permanecen, en general, más tiempo detenidas en comisaría que las personas que no son de origen extranjero. También parece que el tiempo de respuesta de la Brigada de Extranjería a la hora de proceder a la identificación de estas personas es uno de los elementos que influye negativamente en esta cuestión. En lo que respecta al Ararteko, al tratarse de un servicio policial ajeno a su campo de competencia, hará llegar estos datos y valoraciones al Defensor del Pueblo para su conocimiento y posible intervención.

**10ª recomendación: “Tener especial cuidado respecto a los datos policiales que se hacen públicos y su repercusión sobre la imagen social del barrio o del colectivo de inmigrantes”**

Teniendo en cuenta el análisis realizado de las noticias aparecidas en prensa en 1999, el Ararteko considera que debe seguir insistiendo en el contenido de esta recomendación respecto a las informaciones que se hacen llegar desde la Policía Municipal a los medios informativos.

**C/ VALORACIÓN GLOBAL DEL ARARTEKO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES**

En el apartado anterior se ha repasado cada una de las diez recomendaciones efectuadas por el Ararteko. Se pretende aquí, en este tercer apartado, ofrecer una valoración global del conjunto. Conviene recordar que esta valoración se basa siempre en la información recogida, y que no siempre se ha conseguido obtener la información solicitada o deseada. Ello condiciona, sin duda, las valoraciones que se pueden efectuar. Así pues, de acuerdo con la información obtenida, el Ararteko considera que:

1. Existe una voluntad real y se han dado pasos significativos para el cumplimiento de una parte de sus recomendaciones y propuestas, especialmente aquellas que se refieren a:
  - la consideración de la zona y a la intervención en ella desde las instituciones con carácter prioritario (1ª recomendación);
  - los procedimientos utilizados para seleccionar y renovar el personal de la Ertzaintza que interviene habitualmente en la zona (4ª recomendación);
  - las actividades de información y formación a los agentes policiales (5ª recomendación);
  - las informaciones y vías de comunicación ofrecidas por la Ertzaintza a agentes sociales comprometidos en la zona (6ª recomendación);
  - la instrucción dictada por la Policía Municipal para insistir en la obligación de ofrecer un trato correcto y motivar las intervenciones (apartado b) de la 8ª recomendación);
  - los avances en los mecanismos de control respecto a la utilización de la fuerza en actuaciones policiales (apartado c) de la 8ª recomendación);
  - los criterios en la diligencia de registros corporales, por parte de la Policía Municipal (apartado g) de la 8ª recomendación);

- las garantías en el control de la venta ambulante, también por parte de la Policía Municipal (apartado i) de la 8ª recomendación);
2. No se aprecian mejoras, o los pasos dados resultan claramente insuficientes, en cuestiones como:
- la necesidad de crear o promover espacios de encuentro que faciliten la participación e integración social de las personas de origen extranjero (2ª recomendación);
  - la utilización de indicadores claros para evaluar la validez y la eficacia de las intervenciones policiales en la zona (3ª recomendación);
  - el reforzamiento de los mecanismos de control de las actuaciones policiales (7ª recomendación);
  - la prevención de actuaciones discriminatorias (apartado a) de la 8ª recomendación);
  - la práctica de identificarse y motivar las intervenciones, por parte de la Ertzaintza (apartado b) de la 8ª recomendación);
  - la erradicación de la práctica de “agarrar por la garganta” (apartado c) de la 8ª recomendación);
  - la aceptación, como normal, de las peticiones de información por parte de las personas afectadas sin que ello se interprete como falta de respeto a los agentes (apartado c) de la 8ª recomendación);
  - los criterios y garantías en la diligencia de registros corporales, por parte de la Ertzaintza (apartado g) de la 8ª recomendación);
  - la reducción de los tiempos de detención en comisaría, así como la flexibilización del régimen de visitas (apartado h) de la 8ª recomendación);
  - los datos policiales que se hacen públicos mediante los medios de comunicación (10ª recomendación).
3. La información obtenida es todavía insuficiente para poder efectuar una valoración válida y fiable en lo que respecta a:
- los criterios y perfiles profesionales que se han utilizado a la hora de revisar y renovar la composición de los operativos que actúan en la zona (4ª recomendación);
  - la forma en que se efectúan los controles (registros y cacheos) sobre las pertenencias personales de quienes circulan por la zona (apartado d) de la 8ª recomendación);
  - los medios que se ponen a disposición de las personas de origen extranjero (como asistencia de intérprete, o impresos en sus lenguas de origen) para garantizar su comprensión lingüística (apartado f) de la 8ª recomendación);
  - la posible mejora que se haya podido dar en cuanto a la colaboración y/o coordinación entre los diferentes cuerpos policiales (9ª recomendación).
4. Se debe seguir insistiendo de forma continuada, por parte de todas las instituciones responsables, para que tanto en la problemática global de la zona como en la específica intervención policial en ella se logre, de hecho, una mejora de las condiciones de vida y el pleno respeto de los derechos de todas las personas de la zona y,

específicamente, de aquellas de origen extranjero o en situaciones de especial vulnerabilidad.

5. En lo que a la institución del Ararteko respecta, considera necesario mantener todas las vías de comunicación hasta ahora abiertas con los diferentes organismos responsables y agentes sociales para intercambiar información y efectuar un correcto seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones.

## 1.2. INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA CALIDAD DEL AGUA EN LOS EMBALSES DEL SISTEMA ZADORRA

**El origen de este informe monográfico** se encuentra en una queja presentada ante el Ararteko por la Asociación de Grupos Ecologistas Alaveses. En ella se denunciaban el deterioro y las numerosas afecciones que se estaban produciendo en estos últimos años en el entorno de los pantanos de Ullibarri-Gamboa y Urrunaga, como consecuencia de la presión ejercida por actividades humanas. Además, criticaban la pasividad de la Administración ante estas denuncias, ya que no había aprobado ningún plan o programa de protección que permitiera adoptar medidas de preservación y defensa de los embalses.

Ante la trascendencia de la queja, el Ararteko decidió estudiar detenidamente este problema y elaborar un informe monográfico para conocer la calidad del agua de los pantanos y de su entorno, analizando las medidas que la Administración estaba adoptando y las que podría adoptar en el futuro para prevenir y evitar estas situaciones de riesgo.

El interés de este estudio era indiscutible, por diversos motivos. Basta mencionar un solo dato: los embalses del sistema Zadorra abastecen a más de 900.000 habitantes, esto es, al 43% de la población de la CAPV. A esto se añade que el agua de los pantanos constituye un recurso frágil, muy vulnerable y no sustituible a corto plazo.

\* \* \*

Durante la preparación del informe se ha contado con la colaboración técnica de la Catedrática de Biología Animal de la UPV/EHU Ana Rallo, quien elaboró un **estudio ecológico sobre el cambio temporal de la calidad de las aguas de los embalses del sistema Zadorra**. Para ello, partió de los datos recogidos en diversos documentos publicados por el Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia y el Gobierno Vasco correspondientes al periodo 1984-1995. El resultado del análisis estadístico de estos datos se agrupó en tres capítulos dedicados al agua, sedimentos y aportes.

Los **resultados** más importantes del estudio se resumían de esta manera: respecto a las aguas, la significativa concentración de fósforo y de nitrógeno, siendo este último el factor que se debe tener más en cuenta, por ser el más limitativo, así como la importante concentración de plaguicidas, además del incremento temporal en el contenido de hidrocarburos; respecto a los sedimentos, la existencia de concentraciones de nutrientes y metales pesados, más elevadas en Ullibarri-Gamboa que en Urrunaga; por último, respecto a los aportes, un importante aporte de nutrientes provenientes de los ríos Zadorra y Alegría (a través del canal que comunica este río con el embalse de Ullibarri-Gamboa), con origen principalmente en las actividades agrícolas, ganaderas y en los residuos que proceden de los núcleos de población.

El estudio ecológico ponía de manifiesto que si se querían abordar los problemas de la calidad de las aguas y la protección de los pantanos, era necesario tomar como referencia toda la cuenca del río Zadorra, es decir, el conjunto del territorio regado

por los cursos de agua que directa o indirectamente vierten sus aguas en los embalses.

\* \* \*

Los riesgos potenciales y los focos de contaminación que perjudican la calidad del agua de los embalses derivan, principalmente, de la ubicación de los pantanos en mitad de la Llanada alavesa, así como de los usos que se desarrollan tanto en sus aguas como en su entorno. Destacan los siguientes **factores contaminantes**:

1. Vertidos urbanos e industriales: las poblaciones situadas en la cuenca del Zadorra aportan, directa o indirectamente, gran parte de sus vertidos a los embalses. Destacan Legutiano y Otxandio en el pantano de Urrunaga, y Alegría y Salvatierra/Agurain con su polígono industrial en el de Ullibarri-Gamboa.
2. Transporte de mercancías peligrosas: tiene lugar tanto por ferrocarril (línea Madrid-Irun) como por carretera, por la CN-1. Además se transportan otras mercancías por el resto de las carreteras que atraviesan y bordean los embalses.
3. Actividades de ocio y deportivas: baño libre, utilización de embarcaciones a motor, excursionismo en los parques recreativos de Landa y Garayo, etc. Se practican principalmente en época estival.
4. Actividades agrícolas y ganaderas: en la actividad agrícola se utilizan productos fitosanitarios (herbicidas, plaguicidas e insecticidas), además de abonos nitrogenados, fosforados y potásicos. La utilización inadecuada o excesiva de estos productos puede dar lugar a que sean arrastrados por la lluvia y escorrentías a los cauces de agua y que de ahí pasen a los pantanos.

Algunos recintos ganaderos próximos a los embalses carecen de instalaciones adecuadas para eliminar los purines y el estiércol, sin olvidar la ganadería extensiva, que en ocasiones llega a abrevar directamente en los embalses.

\* \* \*

En otro apartado del informe monográfico se analizan con detenimiento las distintas **medidas adoptadas por las administraciones públicas** para proteger los embalses frente a las afecciones y a los riesgos antes citados. El análisis de tales medidas se realiza agrupándolas por materias:

1. Ordenación del territorio y urbanismo: dentro de la ordenación del territorio cabe destacar el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV-vertiente mediterránea, que se encuentra pendiente de aprobación definitiva por el Gobierno Vasco. Este documento establece respecto al cauce una línea de retiro para edificar en zonas rurales de 50 metros, y define una banda perimetral en torno a los pantanos de 200 metros, cuyo régimen de usos y actuaciones queda remitido a un plan especial.

Otros documentos que se analizan en el informe son: las Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV, el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas de la CAPV, las Normas Subsidiarias de los municipios ribereños (Aramaio, Arrazua-Ubarrundia, Barrundia, Elburgo/Burgelu, Legutiano y Zigoitia) y el Plan Especial para el acondicionamiento ecológico de los márgenes del embalse de Ullibarri-Gamboa, redactado este último por la Diputación Foral de Álava.

2. Planificación hidráulica: se analiza el Plan Hidrológico del Ebro, a cuya cuenca pertenece el sistema Zadorra, aprobado mediante Real Decreto 1.664/1998. Apenas recoge determinaciones que afectan al sistema Zadorra, a excepción de la propuesta de recrecer las compuertas de la presa, para poder así controlar mejor las avenidas extraordinarias de los ríos afluentes.
3. Vigilancia analítica: los dos organismos que gestionan el agua de los embalses para destinarla al consumo humano, Consorcio Bilbao-Bizkaia y AMVISA (Aguas Municipales de Vitoria S.A.), realizan en laboratorios análisis de diversos parámetros para controlar la calidad del agua. La frecuencia de estos exámenes varía según los parámetros a analizar, y se efectúan diariamente análisis de los aspectos más básicos y representativos.

Por otra parte, el Departamento de Sanidad, además del de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, llevan a cabo campañas periódicas de análisis empleando diferentes puntos de muestreo.

4. Recogida y tratamiento de aguas residuales: en el entorno del pantano de Urrunaga los municipios de Otxandio (1.046 habs.) y Ubidea (161 habs.) cuentan actualmente con colector y estación depuradora de aguas residuales; en cambio, Legutiano (1.003 habs.) presta este servicio por medio de un colector que transporta sus aguas residuales a la estación depuradora del polígono industrial de Gojain.

Por su parte, tanto Salvatierra/Agurain (3.796 habs.), como Alegría -Dulantzi (1.178 habs.) cuentan con estación depuradora de aguas residuales, aunque no debidamente acondicionadas.

Se ha constatado que existen también algunos vertidos inadecuados que se producen en los núcleos rurales diseminados, además de los originados en explotaciones ganaderas.

5. Restricciones al ocio: la Diputación Foral de Álava ha acondicionado y equipado zonas de recreo como las de Garayo y Landa; también ha elaborado un inventario de chabolas y construcciones ilegales en el entorno de los embalses.

Por medio del Gobierno Vasco, Dirección de Aguas, se ha suspendido la concesión de nuevas autorizaciones para navegar en embarcaciones de motor, así como para ampliar la potencia de las ya autorizadas. Incluso, se ha establecido que en el año 2.007 deberán desaparecer de los pantanos todas las embarcaciones de motor dedicadas al ocio.

6. Prácticas agrarias, ganaderas y forestales: la Diputación Foral de Álava ha aprobado el Decreto Foral 78/1998 sobre ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del medio ambiente. Por su parte, el Gobierno Vasco acaba de aprobar el Decreto 390/1998, por el que se oficializa el Código de Buenas Prácticas Agrarias, de voluntaria aplicación en la cuenca del Zadorra. Este decreto aborda, entre otras cuestiones, las condiciones de aplicación de los fertilizantes y, también, el adecuado diseño de los estercoleros y fosas de purines.

7. Coordinación interinstitucional: dada la increíble dispersión competencial respecto a la calidad del agua, en 1996 se crearon las llamadas Comisión Técnica y Comisión de Dirección para la Protección de los Embalses del Sistema Zadorra. Estas comisiones fueron el embrión que ha dado lugar en 1999 a la constitución con carácter oficial de la Mesa para la Protección de los Embalses del Sistema Zadorra,

compuesta por un Comité de Dirección y un Comité Técnico. Esta Mesa agrupa a todos los organismos públicos y privados cuyas competencias o actuaciones son susceptibles de influir en la calidad del agua de los pantanos.

\* \* \*

El capítulo VI del informe, el más extenso, se dedica a analizar el intrincado **régimen jurídico del agua y la distribución competencial**.

Hay que tener en cuenta que cualquier actuación que se quiera promover para mejorar la calidad de las aguas de los embalses debe enfrentarse con un doble problema: por un lado, la complejidad del entramado institucional, que da lugar a una excesiva fragmentación de las competencias entre los distintos niveles administrativos (concejios, ayuntamientos, diputaciones forales, Gobierno Vasco, Confederación Hidrográfica del Ebro...); por otro lado, la gran diversidad de sectores que guardan relación e influyen, directa o indirectamente, en la calidad del medio acuático.

Al abordar la normativa básica reguladora, se mencionan los contenidos de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, así como los de los reglamentos de desarrollo (Real Decreto 848/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, y Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica).

Asimismo, se analizan los distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional que han tenido influencia en el régimen jurídico del medio acuático, dedicando especial atención a la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas.

También se aborda la prolija normativa comunitaria y su proceso de incorporación al ordenamiento jurídico estatal. Téngase en cuenta que las medidas comunitarias para combatir la contaminación de las aguas continentales constituyen el ámbito normativo que más ampliamente ha desarrollado la CEE en su política de protección del medio ambiente.

De la última fase de la política legislativa de la CEE, en la que nos encontramos inmersos, caben destacar las siguientes directivas:

- Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas.
- Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, sobre contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrícolas.
- Directiva 96/61/CEE, de 24 de septiembre, sobre prevención y control integral de la contaminación.
- Propuesta de nueva directiva marco sobre política del agua.

El marco competencial es también objeto de un análisis detallado, tanto en su delimitación constitucional, entre el Estado y la CAPV, como en su delimitación interna, en el seno de la CAPV.

Se puede decir que en virtud de lo dispuesto en los apartados 22 y 24 del art. 149-1º de la Constitución, en relación con los apartados 11 y 33 del art. 10 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, en las cuencas de los ríos cuyo ámbito territorial se extiende

a más de una comunidad autónoma la competencia exclusiva sobre las aguas corresponde al Estado, mientras que en las cuencas de los ríos que discurren íntegramente por la CAPV la competencia es autonómica.

Así, son cuencas intracomunitarias de la CAPV las de los siguientes ríos, que desembocan todos ellos en el mar Cantábrico:

- Jaizubia
- Oiartzun
- Urola
- Deba
- Artibai
- Lea
- Oca
- Butroi
- Gobela
- Asua
- Galindo
- Barbadún
- y otras pequeñas vertientes litorales

Respecto a los restantes ríos, el 31 de mayo de 1994 el Estado y la CAPV acordaron suscribir un convenio por el que se encomienda al Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco la tramitación de todas las autorizaciones referidas al dominio público hidráulico.

Sobre la delimitación competencial en el seno de la CAPV, en el informe se examina, caso a caso, la titularidad competencial del Gobierno Vasco, diputaciones forales, ayuntamientos y concejos alaveses acerca de aquellas materias que influyen o pueden influir en la calidad del agua de los embalses del Zadorra.

El capítulo dedicado al estudio jurídico finaliza analizando los critérios de relación entre la ordenación del territorio y la planificación hidrológica, a partir de los siguientes criterios de interrelación:

1. Límites a la influencia de los planes hidrológicos en el entorno del cauce de los ríos y embalses.
2. Principio básico de coordinación.
3. Principio subsidiario de primacía de los planes hidrológicos.
4. Subordinación de los planes hidrológicos a las declaraciones de parque natural.

\* \* \*

El último capítulo recoge las **conclusiones y recomendaciones** finales que se desprenden del informe.

Como principal conclusión se menciona que en estos últimos años los embalses han sufrido un proceso de deterioro, debido a la presión del hombre, ligada a actividades agropecuarias, urbanas, industriales y de ocio, fundamentalmente.

Como consecuencia de este proceso, de la aportación de contaminantes y nutrientes -principalmente a través de los ríos de la cuenca- pueden surgir problemas sanitarios a medio y, sobre todo, a largo plazo. En cualquier caso, se ha constatado que en estos

momentos la calidad sanitaria del agua es satisfactoria y tiene la calificación de A-1, que es la óptima.

El apartado donde se recogen las recomendaciones dirigidas a la Administración para que actúe, se subdivide en un subapartado de carácter general y otro de recomendaciones por sectores.

Las **recomendaciones generales**, por ser las de mayor interés, las reproducimos textualmente:

1. Abordar la problemática de la calidad del agua en los embalses del sistema Zadorra desde una perspectiva global, intersectorial y coordinadora, tomando como referencia territorial la totalidad de la cuenca. Para ello se propone la redacción de un Plan Territorial Sectorial de Protección de la Cuenca de los Embalses del Zadorra.
2. Constituir un órgano interadministrativo de coordinación de carácter estable, con funciones bien consultivas e informantes, o bien resolutivas, que aglutine y sirva de foro de encuentro a todas las administraciones titulares de competencias que afectan a la calidad de las aguas. En este sentido la creación y puesta en funcionamiento de la Mesa para la Protección de los Embalses del sistema Zadorra va a constituir un hito de gran relevancia e interés.
3. Crear corredores biológicos naturales, no fácilmente accesibles al hombre, mediante la recuperación de la vegetación de ribera en el entorno inmediato de los embalses, que ayuden a desplazar otros usos y sirvan de protección efectiva a la lámina de agua. Similar medida habría que llevar a cabo en las márgenes de los ríos y afluentes de la cuenca.
4. Estudiar la posible declaración de "zona vulnerable" del territorio agrícola de la cuenca (Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero y Directiva 91/676/CEE), con la virtualidad de que se elaborarían programas de actuación con objeto de reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrícola. Estos programas de actuación, así como los códigos de buenas prácticas agrarias, son de obligado cumplimiento en las explotaciones agrícolas situadas en las zonas calificadas como vulnerables.
5. Promover ante la Confederación Hidrológica del Ebro la declaración de "zona sensible" de la cuenca de los embalses, a los efectos de lo previsto por la Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de aguas residuales urbanas (traspuesta por el Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, y Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo). Esto obligaría a introducir un tratamiento terciario en las estaciones depuradoras de las aguas residuales (EDAR) de los principales núcleos de población.

Las **recomendaciones sectoriales** se estructuran sobre los siguientes sectores:

- Saneamiento:

Mejorar la red de colectores, así como el funcionamiento y mantenimiento de las estaciones depuradoras de aguas residuales de los principales núcleos de población de la cuenca del Zadorra. Además, se debe introducir tratamiento terciario en dichas estaciones depuradoras.

- Agrícolas:

Preservar franjas sin cultivar en los márgenes de los ríos y embalses. También, introducir prácticas agrícolas restrictivas respecto a abonos y plaguicidas.

- Ganaderas:  
Impedir el acceso del ganado a la lámina de agua, además de revisar los sistemas de eliminación de residuos y purines en las explotaciones intensivas.
- Control analítico:  
Coordinar y programar las labores de control analítico entre la pluralidad de organismos que realizan esta tarea, facilitando a todos ellos el inmediato acceso a los resultados.
- Tráfico:  
Control de los transportes de mercancías por las carreteras que atraviesan o circundan los embalses.
- Protección civil:  
Elaboración de un plan de autoprotección que permita reaccionar con urgencia frente a vertidos tóxicos o muy contaminantes.
- Ocio:  
Restringir las zonas de baño, acondicionando y equipando las ya existentes. Además, se deben diseñar y equipar debidamente los parques y zonas de estancia; igualmente, se deben prohibir y controlar las acampadas e instalaciones de caravanas.
- Educación:  
Promover campañas de información sobre la vulnerabilidad del agua de los embalses y de su entorno.
- Medio ambiente:  
Reducir la aportación de sedimentos por los ríos afluentes, introduciendo trampas de sedimentos para retenerlos. También conviene fomentar la extracción de biomasa (pesca...).
- Ordenación del territorio y urbanismo:  
Prohibir en los polígonos industriales de la cuenca las instalaciones fabriles que produzcan residuos tóxicos. Asimismo, prohibir el desarrollo de los pequeños núcleos rurales situados en las orillas de los embalses.  
Se deberían eliminar las construcciones y asentamientos irregulares (caravanas, chabolas,...) que desde hace años han proliferado en el entorno de los pantanos.

Este informe fue entregado al presidente del Parlamento Vasco el día 11 de marzo de 1999, y estamos a la espera de que el Parlamento Vasco fije la fecha de presentación ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas.

Además, el Ararteko ha hecho llegar este informe a las administraciones afectadas y en los próximos días realizará un seguimiento para conocer su grado de aceptación y aplicación.

### **1.3. INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

En el informe anual del año pasado se anunciaba la realización de un monográfico sobre la situación de los servicios sociales en nuestra Comunidad. La realización del trabajo se ha finalizado en el año 1999, tras estudiar de modo sistemático los datos y valoraciones aportados por 210 unidades de base, que suponen más del 80% del total de las unidades existentes en nuestra Comunidad.

El informe extraordinario del Ararteko ha sido hecho público y entregado el 22 de diciembre de 1999 al Presidente del Parlamento y, en el momento de redacción de este informe anual, está pendiente su presentación y debate en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas.

Por tanto, al tratarse de un informe ya publicado, no entraremos aquí en sus contenidos, ni repasaremos las 21 recomendaciones específicas que en él se efectúan. Nos limitaremos a señalar y destacar aquí las siete cuestiones que, desde una perspectiva garantista de los derechos, resultan más preocupantes a raíz del estudio realizado:

**1. La todavía escasa clarificación de las funciones que corresponden a estos servicios y el conocimiento que de ellos tiene la ciudadanía.**

A pesar de los casi veinte años de experiencia, todavía hay muchas personas que desconocen las funciones de las unidades de base y, lo que es más importante, las demandas que pueden presentar ante ellas, los derechos que pueden exigir. Esta situación suele ser frecuente con instituciones o servicios relativamente recientes o no suficientemente consolidados. La propia institución del Ararteko es un ejemplo de ello.

La indefinición o la falta de claridad en las funciones, tareas y responsabilidades que corresponden a las unidades de base no facilita su pleno conocimiento y utilización por parte de la ciudadanía. La actual Ley de Servicios Sociales de nuestra Comunidad, de 1996, o la Ley de Lucha contra la Exclusión, de 1998, son excesivamente genéricas en este sentido y no existe una normativa específica para estos servicios. Tampoco parece que se hayan dado todos los pasos posibles para extender el conocimiento de estos servicios a toda la población o a sectores sociales especialmente vulnerables. Tal vez exista, incluso, un cierto miedo a que un mayor conocimiento de estos servicios lleve a un desbordamiento de éstos. Si solamente determinadas personas conocen y utilizan estos servicios no se está garantizando en la práctica una atención igualitaria a los ciudadanos y ciudadanas de esta Comunidad.

**2. La gran desigualdad que se aprecia en los niveles de atención ofrecidos a la población entre los diferentes territorios zonas o municipios.**

El informe refleja grandes diferencias entre las distintas unidades de base en función del territorio histórico o del municipio o zona (rural, urbana...) a la que pertenecen. Diferencias muy significativas en cuestiones con incidencia directa en el servicio ofrecido: ratio profesional/número de habitantes; procedimientos más o menos complejos para lograr prestaciones; criterios diferentes respecto a los plazos, contenido y divulgación de los informes sociales; tiempos de respuesta a las

necesidades urgentes; niveles de coordinación entre diferentes servicios... Y todo ello, sin entrar en las diferencias en cuanto a recursos materiales y cuantías económicas puestas a disposición de la atención social.

La consecuencia evidente de esta situación es la muy desigual atención al ciudadano de un municipio a otro, y de un territorio histórico a otro. En opinión de esta institución, es necesario lograr una mayor homogeneidad en el servicio que, de hecho, se ofrece y garantizar en todos los casos una serie de mínimos claros.

**3. La sobrecarga de trabajo administrativo y, consiguientemente, la menor dedicación al trabajo social que afecta a gran parte de las profesionales.**

El informe recoge la queja generalizada de las profesionales de las unidades de base sobre el exceso de tareas administrativas que recaen sobre ellas. Esta situación reduce sensiblemente las posibilidades de dedicación al trabajo propiamente social, al trabajo social individual y comunitario. El reforzamiento de los apoyos administrativos, la informatización de los servicios, la simplificación de los procedimientos o la formación permanente, que se proponen en este informe, deben servir para superar esta situación.

**4. Las condiciones de accesibilidad de muchos de los servicios, que dificultan su utilización.**

Existen muchos tipos de barreras que dificultan, de hecho, el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a los servicios sociales. El informe refleja alguna de estas barreras: la ubicación de algunas unidades, el desconocimiento de la población acerca de ellas, la complejidad de los procedimientos, las condiciones de accesibilidad de muchas de las unidades... Respecto a esta última cuestión, los datos ofrecidos son muy preocupantes: después de más de dieciséis años desde la aprobación del primer decreto de supresión de las barreras arquitectónicas, todavía hoy la mayor parte de los centros de los servicios sociales de base siguen siendo inaccesibles. Al menos a 159 centros no puede acceder, por ejemplo, una persona en silla de ruedas, de forma autónoma.

La institución del Ararteko iniciará actuaciones de oficio específicas con los diferentes ayuntamientos para mejorar las posibilidades de acceso a los centros.

**5. El derecho a la intimidad de las personas que acuden a los servicios.**

El informe recoge cuestiones materiales y procedimentales que repercuten seriamente en el derecho a la intimidad de las personas que acuden a los servicios: características de los despachos o de las salas de espera, sistemas de archivo de la documentación, tipo de información que se recoge en algunos informes sociales, número de personas que tienen acceso a esa información y que participan en la toma de decisiones... También estas cuestiones dificultan el acceso de algunas personas a los servicios, y se convierten en un freno para ellas.

**6. La escasa colaboración con otros servicios y agentes sociales.**

Es evidente que, en nuestra sociedad, la atención social ofrecida por las unidades de base es una entre muchas. Y no sólo porque existen múltiples servicios especializados, sino también por el enorme trabajo que sigue asumiendo la red natural (básicamente la familia) y por el peso que tienen las organizaciones de apoyo y el voluntariado. Son muchas, pues, las iniciativas y muchos los recursos que, de hecho, trabajan contra la exclusión social.

El informe recoge la falta de conocimiento, colaboración y coordinación que, en muchas ocasiones, se da entre las distintas redes. Aprovechar la solidaridad existente en la propia sociedad es una necesidad para la mejora de la atención real, y para lograr un mayor rendimiento y un mejor aprovechamiento de todos los recursos comunitarios.

**7. La demanda de atención oculta y a la que no se ofrece respuesta.**

Muchas de las limitaciones actuales de los servicios sociales de base hasta ahora señaladas apuntan en la misma dirección y plantean dos interrogantes clave: ¿qué recursos de los que ofrecen los servicios sociales de base no son requeridos por los ciudadanos porque éstos tienen una idea equivocada de ellos o, simplemente, no los conocen? y ¿qué demandas explícitas de las recibidas por los servicios sociales de base no son atendidas o son atendidas inadecuadamente?

El informe realizado no responde suficientemente a estas cuestiones por razones metodológicas. Sí plantea, con claridad, la necesidad de realizar otras investigaciones que analicen directamente estas cuestiones: las necesidades no expresadas en demandas y las demandas inadecuadamente resueltas.

La institución del Ararteko, una vez dado a conocer el informe al Parlamento, hará llegar el análisis y las propuestas y recomendaciones a todas las instituciones responsables, así como a asociaciones y agentes sociales implicados en la lucha contra la exclusión social. Efectuará también algunas actuaciones de oficio y de seguimiento ante los ayuntamientos de la Comunidad, como instituciones directamente responsables de las unidades de base. En futuros informes anuales se dará cuenta de estas actuaciones.

#### **1.4. PRÓXIMO MONOGRÁFICO SOBRE LA ATENCIÓN EXTRAHOSPITALARIA A LAS PERSONAS CON ENFERMEDAD MENTAL**

El informe anual del año pasado (cfr. cap. I, apartado 2.2.1. del Informe 1998) ofrecía algunos datos sobre el informe monográfico promovido por el Ararteko para analizar la atención comunitaria que se ofrece en nuestra Comunidad a las personas con enfermedad mental. Así, por ejemplo, justificaba la realización del trabajo basándose en anteriores informes y actuaciones de la propia institución, recogía algunos problemas puestos de relieve por las propias asociaciones de familiares y de apoyo a estas personas, planteaba algunas de las dificultades del propio trabajo y recogía los pasos dados hasta aquella fecha.

El trabajo de investigación se ha realizado a lo largo de todo el año 1999, y ha supuesto un gran esfuerzo de recopilación de datos y valoraciones. Se ha buscado decididamente recoger, junto con los datos de la Administración o las opiniones profesionales, las visiones que tienen las personas más directamente afectadas por la enfermedad mental: las propias personas enfermas, sus familiares o cuidadores directos, las asociaciones de apoyo... Ello ha supuesto, por ejemplo, la realización de entrevistas individuales a 410 personas con un trastorno mental crónico, pertenecientes a diferentes zonas y representativas de diferentes problemáticas.

El trabajo realizado va a permitir tener un mayor conocimiento de la situación actual de la red extrahospitalaria de salud mental, del mundo asociativo, de las condiciones de vida de las personas con enfermedad mental y sus familias... Permitirá también analizar las implicaciones jurídicas que afectan a diferentes situaciones, así como la problemática específica de algunos sectores como la infancia, o la adolescencia con trastornos de alimentación. A partir de la investigación realizada, el Ararteko elevará una serie de recomendaciones y propuestas en defensa de los derechos de estas personas y para mejorar la atención que se les presta.

En el momento de redactar este informe anual, han finalizado los trabajos de recogida y explotación de datos, y existe ya una primera redacción del informe que, una vez revisada y traducida, será publicada. Se espera que este informe monográfico pueda ser entregado al Parlamento y hecho público en la primera mitad del año 2000.

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

El Ararteko ha dedicado dos de los últimos informes monográficos a colectivos de niños y adolescentes especialmente vulnerables: menores desprotegidos y menores infractores. Siguiendo con ese interés manifiesto por la defensa de los menores en situaciones desfavorecidas o de especial vulnerabilidad, se pretende abordar ahora, en el año 2000, 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. En nuestra Comunidad estos cambios son apreciables, al menos a partir de 1982, en diferentes planes, normativas o propuestas: Plan de Educación Especial para el País Vasco, de 1982; Informe "Una escuela comprensiva e integradora", de 1989; Decreto de 23 de junio de 1998, de ordenación de la respuesta educativa al alumnado con necesidades educativas especiales...

En la realización de este nuevo trabajo del Ararteko se considerará 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."*

Es posible que las respuestas sean muy desiguales en función de unas necesidades u otras. En principio, se pretende 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 plazo transcurrido desde la aprobación del Plan de Educación Especial (1982) y lo reciente de la nueva normativa (Decreto 118/1998 y posteriores órdenes y

resoluciones) hacen que el estudio pueda servir, al mismo tiempo, como valoración de lo realizado y como impulso a las nuevas actuaciones.

El estudio pretende analizar la realidad escolar del alumnado con necesidades educativas especiales en la CAPV, es decir, la respuesta institucional que se les está dando, especialmente en el sistema educativo. Abarcará los tres territorios históricos, las diferentes etapas educativas de la enseñanza no universitaria -incluyendo la intervención precoz (detección y educación temprana) y los sistemas de inserción (tránsito a la vida adulta) - y las diferentes redes educativas (pública y privada).

Pretende también contar, como fuentes de información, con los diferentes sectores implicados: Departamento de Educación del Gobierno Vasco y servicios de diferentes niveles que dependen de él; profesionales que desarrollan su labor con estas personas; asociaciones de familiares y de apoyo; y con el propio alumnado, en la medida de sus posibilidades.

El proceso de adjudicación del trabajo de investigación se inició a finales del año 1999. En el momento de redactar este informe, se está en fase de analizar diferentes proyectos y adjudicar el estudio. Se espera que el informe final pueda ser entregado al Parlamento Vasco al finalizar el año 2000.

## **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**

El Ararteko manifestó, desde un primer momento, su voluntad decidida de colaboración con los diferentes colectivos sociales de nuestra Comunidad, y ha concedido siempre un importante valor multiplicador y ejemplarizante a las actuaciones de éstos. Por ello, también durante este año 1999, en muchos casos como continuación de una relación de colaboración iniciada en años 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 minusválidos, 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. Unas veces, aprovechando las solicitudes de intervención o la presentación de quejas por parte de los propios colectivos ante esta institución; otras veces, promoviendo directamente los intercambios de información, o dando continuidad a contactos anteriores.

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 freno que para ellas suponen 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, sin duda, un signo claro de vitalidad social. Pero, al mismo tiempo, esa 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 cuatro 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 y que exigen una atención prioritaria;
- aprovechando la existencia de plataformas de coordinación entre diferentes asociaciones con intereses o campos de actuación similares.

Así, a lo largo de este año 1999 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:

- la gestión de servicios destinados a atender a menores desprotegidos o 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 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 y 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, 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 este 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):

- Adap
- Afrika Etxea
- Afrovasca
- AMAPASE (Asociación Alavesa de Madres y Padres Separados)
- Amarena
- Amnistía Internacional
- APNABI (Asociación de Padres de Niños Autistas de Bizkaia)
- Asociación de Chinos en Euskadi
- Asociación contra la tortura
- Asociación Española de Pediatría
- Asociación Juana Mugarrieta
- Asociación de Minusválidos Físicos de Bizkaia
- Asociación Nacional Presencia Gitana
- Asociación de Psicólogos para la Atención de Víctimas de la Violencia (AVAPSI-AVASME)
- Asociación de Servicios de Iniciativa Social ADSIS-Bestalde
- 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 Bizkaia, Comisión Anti-Sida de Bizkaia, Errotatxo, GHAT, Harri-Beltza, Hies-Ekimena, Txo-Ihesa, T-4)
- Asociaciones de madres y padres de alumnos de centros de educación
- Asociaciones de vecinos afectados por planes urbanísticos, problemas medioambientales...
- Berriztu
- Besarka, asociación de acogimiento y adopción de Álava
- Bidasoaldeko Emakumeak
- Bilbo-Etxezabal
- Bizitegi
- Cáritas
- CEAR (Comisión de Ayuda al Refugiado)
- Colectivo de Víctimas del Terrorismo del País Vasco
- Colectivos de apoyo a las personas presas
- Colegio de Asistentes Sociales de Bizkaia
- Colegios de abogados
- Comunidad musulmana de Bilbao
- Comunidad musulmana de Gipuzkoa
- Coordinadora de asociaciones de disminuidos físicos
- 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 y Plataforma 0,7 y +
- Cruz Roja

- Diferentes sindicatos, colectivos y asociaciones profesionales (de profesores, asistentes sociales, abogados, educadores, psicólogos y pedagogos, policías...)
- Egunabar (asociación de usuarios de la psiquiatría)
- Ekimen
- Elkarri
- 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...)
- Federación de asociaciones de sordos de Euskal Herria
- Federación de asociaciones de vecinos de Álava
- Federación de padres y madres de alumnos/as
- Fundación EDE
- Fundación Haurralde para la protección a la infancia, juventud y familia
- Fundación Gregorio Ordóñez
- Fundación Jóvenes por la Paz
- Fundación Sabino Arana
- Fundación tutelar de enfermos de Alzheimer
- Fundación tutelar de enfermos mentales de Álava
- Fundación tutelar Gorabide
- Gao Lacho Drom
- Gaztaroan Ekin
- Gernika Gogoratuz
- Gesto por la Paz
- Grupos de cooperantes en diferentes países
- Grupos de personas de otros países que visitan el nuestro en programas de colaboración o para divulgar su problemática
- Gurasoak
- Hirugarren Mundua ta Bakea
- Iniciativa Gitana
- Instituto de Derechos Humanos “Padre Arrupe”
- Izangai
- Kalé dor Kayikó
- Médicos Sin Fronteras
- Organización de Consumidores y Usuarios Vasca (EKA/OCUV)
- Paidós
- Plataforma Amaitu
- Plataforma Excarcelación Txotxe Askatu
- Plataforma Geugaz, Santurtzirantz
- Plataforma Hernaniruntz
- Representantes de la República Saharaui
- Salhaketa
- Senideak
- Sindicatos o secciones sindicales de CC.OO., ELA, LAB, UGT, CESIF, ERNE, UAGA
- SOS-Racismo

- Torturaren Aurkako Taldea (TAT)
- Trabajadores afectados por diferentes problemas laborales (trabajadores gasolinera, equipos multiprofesionales...)
- Txiroekin Bat Eginik
- 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. Así, por ejemplo, el seguimiento del trabajo sobre la situación de las cárceles en el País Vasco (al que se hace referencia en este mismo capítulo) ha supuesto el mantenimiento de reuniones e intercambios con las siguientes asociaciones:

- Adsis-Bestalde
- Asociación Guipuzcoana de Investigación y Prevención del Abuso de las Drogas (AGIPAD)
- Bilbo-Etxezabal
- Cáritas (PAEX)
- Comisiones ciudadanas antisida de los distintos territorios
- Cruz Roja
- Etorshintza
- Foronda
- Goiztiri
- Institutos de Reintegración Social de los distintos territorios (IRSE)
- Izangai
- Pastoral Penitenciaria
- Plataforma de colectivos en contra de la unidad de custodia especial de Txagorritxu
- Proyecto Hombre
- Salhaketa
- SOS-Racismo de los diferentes territorios
- Turnos de asistencia penitenciaria de los colegios de abogados (TAP)
- T-4 (Asociación ciudadana de lucha contra el sida y autoapoyo)

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 Berriztu y Gaztaroan Ekin), temporeros (Paidós, Hezilan, UAGA, Cáritas...), intervención policial en el barrio de San Francisco (grupos integrados en la Coordinadora Harresiak Apurtuz, asociaciones de vecinos...). 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...

No de todas las reuniones 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 1999 por la institución del Ararteko en este marco de colaboración. Así:

- 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 ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco 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 información aportada por algunas fundaciones tutelares para personas discapacitadas ha servido para iniciar actuaciones ante las instituciones responsables. Ha sido también la relación mantenida con las asociaciones de familiares de enfermos mentales la que ha animado al Ararteko a analizar concienzudamente los problemas de estas personas en el trabajo monográfico sobre la atención extrahospitalaria 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...
- La problemática que han planteado las asociaciones de minusválidos físicos sobre el tratamiento fiscal de determinadas situaciones ha impulsado a esta institución a efectuar recomendaciones y propuestas de modificaciones, así como a analizar las nuevas normativas desde esta perspectiva.
- Las denuncias sobre malos tratos y torturas en centros de detención presentadas por algunas asociaciones han dado origen a actuaciones del Ararteko ante las instituciones competentes, especialmente ante el Defensor del Pueblo y ante el Departamento de Interior.
- Las reuniones con diferentes plataformas para la excarcelación de presos de la localidad ha 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.

- La colaboración y el intercambio de información con diferentes colectivos de apoyo a las personas presas, establecido para el seguimiento del trabajo sobre la situación de las cárceles en el País Vasco, ha sido muy útil para la intervención del Ararteko en cuestiones como la atención psiquiátrica a las personas presas, la extensión del programa de intercambio de jeringuillas en las cárceles, o la revisión de las condiciones en que se encuentran las personas atendidas en las unidades de custodia hospitalarias... (cfr. apartado 1.1.1. de este mismo informe).

La relación con las asociaciones ha servido también, en ocasiones, para abordar sus propios problemas: las 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 los informes 1997 y 1998).

En esta línea de facilitar la relación y la colaboración entre representantes de las instituciones y de la sociedad civil organizada, la intervención del Ararteko no siempre ha logrado el efecto deseado. Para terminar este apartado dedicado a las relaciones de colaboración con los colectivos, me detendré aquí en un caso de especial significación correspondiente a este año, que sigue aún pendiente de una adecuada solución.

Desde el 3 de diciembre de 1998, fecha de la primera reunión, el Ararteko ha respondido positivamente a las peticiones que se le han hecho llegar desde el Colectivo de Víctimas del Terrorismo del País Vasco. Las reuniones mantenidas han servido para escuchar y recoger sus demandas, y también para transmitirles la solidaridad y la posición que mantiene la institución del Ararteko.

En la reunión celebrada el 21 de abril de 1999, los representantes del Colectivo de Víctimas del Terrorismo pidieron la mediación del Ararteko ante la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento. Pedían la colaboración de la institución del Ararteko en la búsqueda de una fórmula que permitiera su presencia en dicha comisión en condiciones asumibles para ellos.

El 10 de septiembre, tras las gestiones oportunas, en Donostia y con la presencia del Ararteko, se celebró una reunión con este objetivo, en la que participaron representantes del colectivo y del Parlamento Vasco. En dicha reunión, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento anunció que tanto el colectivo como el Ararteko serían convocados ante la comisión para exponer sus posiciones. Estas anunciadas comparecencias no se han producido aún; en el caso del Colectivo de Víctimas del Terrorismo, porque no han considerado correctas las condiciones en las que había sido planteada, y así lo han manifestado públicamente; en el caso del Ararteko, porque no ha sido convocado para ello.

Quiero, pues, aprovechar este informe para recoger en él, aunque sea de forma escrita y resumida:

- los sentimientos y demandas manifestados por el propio colectivo;
- la posición de la institución del Ararteko respecto a ellas;
- las reflexiones y sugerencias que el Ararteko preparó para exponerlas en su comparecencia ante la Comisión.

### **Víctimas del terrorismo: las grandes olvidadas**

Sin duda, son las propias víctimas quienes mejor pueden expresar sus sentimientos y demandas. A petición de ellas, he realizado algunas gestiones para facilitar su presencia. Este Parlamento debe hacer todo cuanto esté en sus manos y remover los obstáculos para que las víctimas se sientan cómodas en él, para que su voz sea escuchada aquí, de modo directo, por los representantes legítimos de la sociedad vasca. Nada ni nadie debe estorbar o ser un impedimento para ello.

No pretendo, pues, suplantarlas. Pero sí quiero hacerme eco de sus demandas, las que me han hecho llegar en sus escritos, las que me han transmitido en los encuentros y reuniones que hemos mantenido.

¿Qué sienten las víctimas? ¿Qué denuncian? ¿Qué quieren lograr o evitar? ¿Qué proponen?

Las víctimas del terrorismo sienten el olvido, el abandono, la insuficiente atención, la manipulación, y hasta el miedo de ser nuevamente víctimas: antes, víctimas del terror; después, víctimas de la paz.

Denuncian nuestra indiferencia, la de gran parte de nuestra sociedad, la de influyentes sectores sociales: que nunca se haya exigido a los asesinos que reconozcan sus crímenes, que los terroristas nunca hayan admitido que se han equivocado, que se haya ocultado la falta de libertad y la intimidación a la que han estado sometidas.

### **Reconocimiento moral, social y político**

Y piden algo tan elemental como “*el reconocimiento moral, social y político de lo que ha sucedido, como fundamento de paz*”. Esta es la base de todas sus propuestas o reivindicaciones: que se sepa la verdad, sin ambigüedades, sin perversiones semánticas, con valentía y autocrítica; que la sociedad vasca liderada por sus representantes reconozca el absurdo del terrorismo en cualquier tiempo y lugar, su inutilidad y perversión; y que no se consigan ventajas políticas a costa de los crímenes cometidos.

En relación con la Comisión de Derechos Humanos se sienten desamparadas respecto a sus reivindicaciones y protagonismo, y agraviadas porque “*jamás se haya interesado por ellas cuando sí por los asesinos y sus colaboradores*”. Consideran ilegítimo que en ella participen miembros que no condenan la violencia. Piden una ponencia específica y que se llame a las cosas por su nombre: víctimas del terrorismo.

Estos son sus sentimientos y éstas, sus propias palabras, transmitidas con el máximo respeto por mi parte.

### **“Al lado de” y “del lado de” las víctimas**

La posición del Ararteko respecto a las víctimas de la violencia y el terrorismo ha sido siempre de apoyo inequívoco e incondicional a estas personas, y así lo ha venido

manifestando reiteradamente con sus gestos -de acompañamiento en los momentos de mayor dolor- y con sus palabras y posicionamientos públicos.

Sirvan como ejemplo significativo las propuestas que defendí en las X Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo (Barcelona, octubre de 1995). En aquellas jornadas, las primeras en las que participaba, hice llegar al resto de defensores mi preocupación en una ponencia sobre "La tolerancia en la sociedad vasca". En ella insistí en la necesidad de *"asumir nuestras responsabilidades desde una única perspectiva común: la defensa de la víctima. Nuestra posición radical -decía- debe ser siempre la de quien está a favor de la víctima, sea ésta quien sea. Sólo así podremos colaborar a la construcción de la paz en nuestro país."*

Desde el análisis de la situación concreta que en aquel momento se vivía en Euzkadi, planteé a todos los defensores una serie de propuestas. Una de ellas, que fue aprobada como contribución de los defensores a la cultura de la paz, planteaba la necesidad de que prestáramos especial atención a: *"Defender la necesidad de resarcir material y moralmente a las víctimas de la violencia y del terrorismo, con independencia del origen del mismo."*

Este mismo espíritu, de atención prioritaria a las víctimas, quedó reflejado en la Declaración conjunta de los defensores del pueblo, aprobada en las XIII Jornadas de Coordinación (Canarias, octubre de 1998), ante las nuevas expectativas abiertas con motivo del anuncio de tregua indefinida por parte de ETA. En esta ocasión, declaramos públicamente lo siguiente:

*"Deber prioritario de todos es hoy colocar en primer plano el reconocimiento a las víctimas del terrorismo y a sus familias, cuyo sacrificio tiene que ser el mejor estímulo para la pacificación. Es necesario propiciar toda suerte de satisfacciones morales y reparaciones de todo tipo para quienes han sido agraviados y merecen resarcimiento."*

Manifesté estas mismas ideas ante el Pleno de esta Cámara en mi anterior comparecencia, de 29 de junio de 1999, al dar cuenta del informe anual de la institución. Y añadí: *"Como titular de una institución de garantía de los derechos humanos, y con una profunda convicción personal, siento con ustedes el imperativo moral de rechazar inequívocamente toda muerte violenta para tratar de imponer ninguna idea. Por las mismas razones muestro mi solidaridad más entrañable a las víctimas: a los familiares y amigos de los asesinados"*.

Desde un compromiso ético y de defensa de los derechos humanos sólo concibo una posición: la de estar al lado de, y del lado de las víctimas, la de ofrecerles total primacía, prioridad absoluta.

### **Doblemente víctimas en una sociedad moralmente enferma**

Debemos ser conscientes de que, en nuestro país, las víctimas lo han sido muchas veces por partida doble. Al daño sufrido por la acción de los terroristas se le ha añadido otro, tal vez más profundo, del que toda la sociedad, en mayor o menor grado, es responsable. Me refiero al daño social añadido:

- por el silencio sobre las víctimas;

- por el desinterés en escucharles y compartir su sufrimiento;
- por las sospechas sobre su posible merecimiento de castigo formuladas tantas veces bajo la expresión infame “algo habrá hecho”;
- por el aislamiento y el miedo: miedo a ser identificado como otra víctima potencial, miedo a identificarse con los perdedores;
- por el ocultamiento y las miradas hacia otro lado (asesinatos que apenas han alterado la rutina cotidiana);
- por la utilización del sufrimiento de las víctimas para fines espúeos;
- por un sistema de justicia penal poco ágil que niega el protagonismo, e incluso la información, a la víctima...

Todos conocemos de primera mano abundantes ejemplos de estas actitudes que añaden dolor al dolor y que a muchas víctimas les han resultado insoportables, hasta el punto de verse obligadas a huir, a ocultarse, a cambiar de barrio, de pueblo o de país.

No es éste el único país en que tales cosas han sucedido, pero ello no nos justifica. Son una prueba evidente del mal moral y la perversión de los valores producidos en esta sociedad por los años de violencia, por treinta años de terrorismo. Durante tantos años ETA ha sido el centro del espacio público en Euskadi. Durante bastantes años, le acompañaron en macabra competencia organizaciones como BVE, Triple A, GAL. Hoy las víctimas nos ofrecen la oportunidad de sanar nuestra memoria colectiva.

La práctica de la violencia con fines políticos y la persistencia del referente violento como elemento conferidor de identidad nacional, o al menos grupal, ha introducido un factor grave de relativización de los derechos humanos. 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 estos derechos humanos. Se reivindican éstos para los suyos, pero se los niegan a los otros. Se imaginan patrias, ideales, causas, 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. E incluso después del paso de los años ha habido quienes han pretendido explicarlos por el denominado “contexto”, es decir, por la escalada de atentados, por la pasividad de las autoridades francesas permitiendo el “santuario”, etc.

### **La verdad frente a la perversión**

Como señala acertadamente el Colectivo de Víctimas del Terrorismo del País Vasco: *“Hay que conocer la verdad de lo que ha sucedido”*.

*“La verdad os hará libres”* es una máxima que forma parte de nuestra cultura desde hace 2000 años. La verdad duele, pero libera. Y son muchos los que han reflexionado y destacado la necesidad de hacer pública la verdad en nuestra sociedad, como única forma de neutralizar la perversión narrativa lograda por la violencia: que ha modificado el lenguaje hasta hacerlo irreconocible; 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 precisamente las de las víctimas; que presta mayor atención a quienes pueden producir mayor daño que a quienes, a pesar de estar cargados de razones, resultan inofensivos...

Como nos recuerda certeramente Primo Levi, con la autoridad moral de sus años de sufrimiento en los campos de concentración nazi, confundir a las víctimas con sus asesinos *“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 algunos lugares del mundo esta reconstrucción de la memoria colectiva se ha articulado mediante Comisiones de la Verdad, como un paso necesario para la reconciliación. Así, por ejemplo, en Sudáfrica, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación se crea con los siguientes objetivos:

- Devolver a las víctimas sus derechos civiles y humanos.
- Restablecer el orden moral.
- Buscar la verdad, registrarla por escrito y darla a conocer a la opinión pública.
- Crear una cultura de derechos humanos y respeto por el imperio de la ley.
- Evitar que el vergonzoso pasado vuelva a repetirse.

Y en El Salvador, la Comisión de la verdad de la ONU proclama su convencimiento de que conocer la verdad es ya un paso adelante, como una *“pedagogía para la reconciliación”*. Y en su informe identifica como condiciones necesarias para llegar a ella, la *“introspección colectiva”*, el castigo a los culpables, y la restitución a las víctimas y a sus familias.

El reconocimiento social de lo sucedido es, pues, fundamento de paz. Los procedimientos para ese reconocimiento son múltiples. En nuestro país la Administración de Justicia puede jugar en este sentido una función importante. Pero no es esto lo único que debemos a las víctimas.

### **Voz, atención, disculpa y restitución: derechos pendientes**

Tienen derecho también a la voz, al reconocimiento, la disculpa y la restitución.

Todas y cada una de las víctimas -sean éstas quienes sean y con independencia de la causa de la victimación- son sujetos de estos derechos. La cuestión que nos debe preocupar es quién y cómo garantizar tales derechos.

Con la ética y la legitimidad democrática podemos exigir a los victimarios que su reinsertión en la sociedad suponga, de hecho, el distanciamiento del mal causado, lo cual facilitaría el acercamiento, al menos objetivo, a las personas a las que dañaron. Al mismo tiempo, la sociedad deberá paliar de forma subsidiaria y solidaria lo que quede de la falta de respuesta de aquéllos. La reciente Ley, de 8 de octubre, de Solidaridad con las víctimas del terrorismo lo pretende en varios terrenos y de modo muy concreto en el económico. La sociedad vasca, su Administración, su Parlamento, deberán hacerlo especialmente en el plano moral y social. No se trata de diluir responsabilidades que corresponden a los victimarios, sino de expresar con fuerza el reconocimiento y la solidaridad de la sociedad con las víctimas.

Como señala R. Mate: *“Lo importante es que se reconozca la deuda, es decir, la legitimidad de las preguntas sobre las injusticias padecidas, la seriedad de las interpelaciones dirigidas no sólo al asesino, sino a la sociedad que se construya sobre sus sufrimientos”*.

Hoy, las víctimas nos brindan una nueva oportunidad: la de reconocer sus derechos pendientes y reparar las injusticias causadas.

### **Qué hacer y qué evitar**

Cada uno de nosotros, con nuestro compromiso personal y responsabilidad institucional, debemos plantearnos qué hacer y también qué evitar.

Quiero plantear algunas sugerencias sobre lo que, en mi opinión, puede hacer y evitar este Parlamento, como representante máximo de la voluntad popular de la sociedad del País Vasco. Estas son mis sugerencias:

- Proclamar y defender permanentemente los principios humanistas y democráticos que sustentan una sociedad civilizada y un Estado de derecho, contribuyendo con ello a recuperar el valor absoluto de la vida humana. Por contra, rechazar cualquier intento de legitimación “a posteriori” del terrorismo, de utilización de la vida como moneda de cambio, de justificación o anulación de responsabilidades por equilibrio o equidistancia entre terrorismos de signos opuestos. Como se dice en la exposición de motivos de la citada Ley de Solidaridad con las víctimas del terrorismo: *“Para las víctimas sólo el destierro definitivo de la violencia puede llegar a ser su única posible compensación. Quienes en sí mismos han soportado el drama del terror nos piden a todos que seamos capaces de lograr que la intolerancia, la exclusión y el miedo no pueden sustituir nunca a la palabra y la razón”*.
- Ofrecer a las víctimas del terrorismo del País Vasco el respeto, reconocimiento y consideración que demandan de este Parlamento, facilitando su presencia y su voz.
- Exigir el ejercicio real de los derechos que corresponden a las víctimas: a la justicia, a saber la verdad, a la restitución. Rechazar, por contra, cualquier intento de amnesia; la inversión de papeles víctima-victimario; la espera pasiva a que éste reconozca su responsabilidad o la exigencia activa a que aquella perdone; y la reproducción de la mentira y la infamia.
- Pedir perdón a las víctimas, tanto por la responsabilidad propia en acciones u omisiones que hayan podido añadir dolor a su dolor, como también, solidaria y subsidiariamente, por el que no lo pide, y por el conjunto de la sociedad.
- Impulsar el acercamiento, el diálogo, la conciliación y el acuerdo. Por contra, no fomentar el antagonismo, el odio, la falta de aceptación de la pluralidad...

### **Signos de conciliación**

El día que en las fiestas de cualquiera de nuestros pueblos podamos contemplar con respeto las fotos o los nombres de todos sus hijos o hijas asesinados por el terrorismo, junto al lema “Gogoan zaitugu”... El día que los plenos municipales los nombren hijos predilectos, den su nombre a alguna plaza, u organicen actos en su memoria... El

día en que todo esto sea posible y normal, sabremos que nuestra sociedad está respirando de nuevo y que las heridas pueden cicatrizar. Pero no pueden cicatrizar mientras suceda lo contrario: mientras los homenajes y los recuerdos sean para quienes son responsables o cómplices del asesinato y continúen los actos y mensajes de glorificación de los agresores. Herida sobre herida. Lo dicen más claro aún las propias víctimas: *“No podremos soportar que los que han matado o ayudado a matar se ufanen de lo que hicieron, que consideren acciones heroicas los crímenes y que llamen héroes a nuestros asesinos”*.

En el camino costoso de búsqueda de la reconciliación que han recorrido muchas sociedades divididas por la violencia se han utilizado diferentes signos, instrumentos, expresiones de reconocimiento y solidaridad: comisiones de la verdad; libros con páginas en blanco que, una vez escritas por las víctimas, se han convertido en parte de la memoria colectiva; monumentos nacionales con los nombres de todas las víctimas identificadas; días nacionales para honrar su memoria; informes sobre las víctimas...

Sin duda, este Parlamento tiene la legitimidad para promover cualquiera de estos o de otros signos de reconciliación. Basta con que cumplan una condición: que sean actos, gestos, propuestas de restitución, en las que las propias víctimas se reconozcan.

No se trata de “comprar” el perdón o el olvido. Se trata de manifestar públicamente -la sociedad y sus representantes- nuestra solidaridad mediante algo que sea capaz de transmitir un mensaje simbólico correcto.

### **Una oportunidad para hacer justicia y lograr la paz**

La justicia es siempre el prerequisite de la verdadera paz. Las víctimas nos ofrecen en este momento la oportunidad histórica de hacer justicia, ofreciéndoles voz, atención, disculpa y restitución.

No nos engañemos. 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 para la reconciliación en la sociedad vasca.

Sería, además, una contribución 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.

El Parlamento puede ser un espacio de diálogo y de búsqueda de acuerdos. Puede ser también catalizador de procesos constructivos en el conjunto de la sociedad, elemento activo y decisivo en la sustitución de una cultura de violencia por una cultura de paz.

Las iniciativas de las instituciones representativas pueden tener el significado de impulsar el comienzo de procesos colectivos que deben operarse fundamentalmente en ámbitos comunitarios. La recomposición de la convivencia no se produce en el boletín oficial, debe ser social. Pero quienes han sido elegidos democráticamente para solucionar problemas de los ciudadanos deberán acercarse también a la fractura intracomunitaria; deberán contribuir a que las heridas se curen y a que no se enconen; a que los factores de cohesión superen a los disgregadores. En esta labor, apoyar a los facilitadores de acercamientos entre las personas y los grupos sociales constituirá una hermosa sementera cuyos frutos todos podremos ver.

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

Durante el año 1999 se ha desarrollado una beca de investigación, convocada por el Ararteko mediante resolución de 1 de octubre de 1998 (BOPV de 14 de octubre), que fue adjudicada a Nagore Gardoqui Albizu.

El trabajo de investigación se refiere al fenómeno social de la violencia doméstica contra las mujeres. Ante la amplitud del tema a tratar, la investigación se ha centrado en una de las respuestas que la sociedad ofrece a esa problemática y, así, se ha analizado exclusivamente la reacción judicial ante las denuncias por malos tratos, amenazas, etc.

El proyecto inicial consistía en examinar las denuncias que se formulan, para hacer un seguimiento de su tramitación y saber, de ese modo, cuántas -y por qué motivos- se archivan antes de la celebración del juicio. Sin embargo las limitaciones de medios y de plazos aconsejaron reducir el estudio al "producto final" de la Administración de justicia, es decir, a las sentencias.

Con el fin de obtener una muestra suficientemente representativa, se eligieron al azar juzgados de cada una de las tres capitales vascas, distribuidos del siguiente modo: 2 juzgados de instrucción, 2 juzgados de lo penal y 2 secciones de cada Audiencia provincial, lo que supone un total de 18 órganos jurisdiccionales, de los que se revisaron la totalidad de las sentencias dictadas, seleccionando para su análisis las relacionadas con el objeto de estudio.

Se analizan, respecto a cada una de las resoluciones, las circunstancias que pueden resultar significativas como, por ejemplo:

1. En relación con los hechos:
  - Relación entre agresor y víctima
  - Circunstancias personales de las partes
  - Existencia y situación de los hijos e hijas
  - Escenario de los hechos
2. En relación con el proceso penal:
  - Pruebas aportadas por las partes
  - Circunstancias modificativas de la responsabilidad apreciadas en la sentencia
  - Tipificación de los hechos
  - Intervención de letrado
  - Intervención del Ministerio Fiscal
  - Argumentación jurídica
  - Fallo de la sentencia
  - Sanciones impuestas
  - Recursos de apelación

Para la explotación de los datos obtenidos se está utilizando tanto metodología cuantitativa -análisis estadístico- como cualitativa, con la finalidad de obtener unas conclusiones, dotadas de la máxima fundamentación posible, y de las que puedan derivarse unas propuestas de futuro.

Previsiblemente este trabajo estará finalizado y, por tanto, se hará público a mediados del año 2000.

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

Al igual que en los dos años anteriores, también en éste 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 concretaba aún más el objetivo, al centrarlo en los derechos específicos de la infancia.

La convocatoria de estas becas responde a una preocupación y a un compromiso del Ararteko que ha sido constante durante estos años: la pedagogía de la democracia, la socialización de las nuevas generaciones en los valores que la caracterizan 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.

Con anterioridad, el Ararteko había planteado otras 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. I Apdo. 2.3.1.2. del Informe 1996).

Por otra parte, en nuestra Comunidad existen numerosas personas y colectivos comprometidos con el desarrollo de estos valores en el ámbito escolar. Tanto la respuesta obtenida a la primera convocatoria de beca -a la que se presentaron 32 proyectos- como la participación en la jornada de intercambio que con tal motivo organizó el Ararteko, así como la respuesta a la convocatoria del año pasado (33 proyectos presentados) han sido una buena prueba del interés y el compromiso de muchas personas con la educación en los derechos humanos.

Durante este año 1999, respecto a la primera beca convocada:

- el equipo al que se adjudicó la beca finalizó la elaboración de actividades y propuestas para su integración en la dinámica escolar;
- el trabajo fruto de dicha beca ha sido revisado por diferentes profesionales para ver su adecuación a los contenidos, objetivos y orientaciones de las diferentes áreas y líneas transversales del currículum de la educación secundaria;
- se ha iniciado el proceso de publicación de los materiales, en euskara y castellano, para su distribución a los centros educativos de educación secundaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Respecto a la beca convocada el año pasado, ésta fue adjudicada a un equipo formado por personas de las asociaciones Hegoa y Oinarrian, que han venido trabajando en la elaboración de materiales y propuestas, y que aún no han finalizado el trabajo.

Por fin, la convocatoria de este año se publicó en el BOPV nº 203, de 22 de octubre de 1999 (Resolución del Ararteko de 18 de octubre de 1999). A ella se han presentado 23 proyectos.

Por medio de estas becas, esta institución espera poder ofrecer a la comunidad escolar unos materiales que le sean útiles para el desarrollo de su labor educadora. 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 “LOS DERECHOS NO CADUCAN CON LA EDAD: EL AÑO INTERNACIONAL DE LAS PERSONAS MAYORES”**

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.

El año 1999 fue elegido por las Naciones Unidas como el Año Internacional de las Personas Mayores. Con ocasión de esta celebración, la jornada de este año versó sobre esta materia, con el título “Los derechos no caducan con la edad: El año internacional de las personas mayores”.

El curso comenzó con una presentación-ponencia del Ararteko, Xabier Markiegi, en la que analizó la nueva realidad social a partir de la revolución demográfica y su repercusión en el modelo de Estado.

Describió las necesidades de las personas mayores y la respuesta que a estas necesidades dan los poderes públicos, para acabar reclamando que la edad nunca debe suponer una limitación en el ejercicio de sus derechos para las personas mayores.

El profesor de la Universidad Pública de Navarra, Juan Luis Beltrán Aguirre, dictó una ponencia sobre la “ordenación jurídica de la atención y potenciación de los ancianos por las administraciones públicas”.

En esta intervención se analiza pormenorizadamente la protección de los ancianos en la Constitución -a partir de los artículos 41 y 50-, en la legislación estatal y en la autonómica. A continuación analizó los derechos de los ancianos, y acabó reivindicando una Carta de Derechos de los Ancianos.

Por su parte, el catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha, Ángel Carrasco Perera, presentó una ponencia con el título “Alimentos y cuidados a personas mayores con cargas familiares”.

En su intervención analizó el régimen jurídico civil de los alimentos entre parientes y abordó la difícil cuestión del reembolso de gastos de asistencia a mayores, cuando se da la concurrencia entre la obligación de alimentos entre parientes y las prestaciones públicas.

Después de las ponencias se realizó una mesa redonda en la que se expusieron tres interesantes comunicaciones.

Helena Sotelo Iglesias de la Fundación SIIS - Centro de Documentación y Estudios planteó “Algunas consideraciones acerca de los derechos de las personas ancianas en residencias”.

Expresó cuáles eran los derechos reconocidos en el Decreto regulador de los centros para la tercera edad en la CAPV y reflexionó sobre los conflictos de intereses que se suelen producir en una residencia entre los derechos de los usuarios y los objetivos de la institución, con los de los profesionales, o entre los de unos y otros usuarios.

El Notario y Director de Cáritas de Gipuzkoa, José M<sup>a</sup> Segura Zurbano, disertó sobre la “Tutela como garantía de los derechos de los ancianos”.

En esta intervención se habló sobre el concepto de incapacidad y los mecanismos de protección de los incapaces, analizando figuras como la de la guarda de hecho, el “defensor judicial”, la “curatela” y fundamentalmente la tutela.

Por último, Juan Luis Fuentes Nogales, Responsable del Servicio de Asistencia a la Víctima de Bizkaia, intervino con una comunicación sobre el “reconocimiento de deuda”.

En su exposición se refirió al concepto del reconocimiento de deuda, tanto en el Código Civil como en la jurisprudencia, para hablar a continuación de sus aplicaciones prácticas y sus efectos.

## **2.5. COLECCIÓN SOBRE DERECHOS HUMANOS “PADRE FRANCISCO DE VITORIA” Y OTRAS PUBLICACIONES**

Una de las medidas concebidas para contribuir a crear una cultura de respeto a los derechos humanos fue la de crear la colección de publicaciones “Padre Francisco de Vitoria”, dedicada a cuestiones relacionadas con los derechos citados.

Durante 1999 se ha publicado un nuevo libro en esta colección, con el título *Intervención comunitaria en Euskadi. Acercamiento a la acción social sobre la exclusión*, de Jorge Morquecho Ibáñez.

Asimismo, en la colección “Jornadas sobre derechos humanos”, se han recogido en una publicación las ponencias y comunicaciones realizadas en la jornada denominada “Los derechos no caducan con la edad: el Año Internacional de las Personas Mayores”.

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

#### **3.1. XIV 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.

A lo largo del año se mantienen estrechas relaciones entre estas instituciones de garantía de derechos sobre sus actuaciones ordinarias, y además se celebran anualmente unas jornadas de coordinación entre defensores del pueblo, que sirven como foro de debate y puesta en común de problemas que les sean afines.

En estas XIV Jornadas celebradas en Zaragoza los días 20 a 22 de octubre, organizadas por el Justicia de Aragón, los temas de debate fueron los siguientes:

- Medio ambiente y desarrollo sostenible
- Protección del patrimonio artístico
- Personas mayores

Sobre estos tres ámbitos de trabajo las instituciones participantes presentaron distintas ponencias y comunicaciones.

Por considerarlo de interés se reproduce como anexo 1 la ponencia que con el título “La protección de los derechos de las personas mayores” presentó el Ararteko, Xabier Markiegi.

Además de los tres temas centrales, se presentaron comunicaciones sobre “Las nuevas tecnologías de la comunicación en el trabajo de los defensores: Internet y la adecuación de su empleo a los procedimientos de intervención”.

La institución del Defensor del Pueblo Andaluz presentó una comunicación titulada “La creación de defensores sectoriales en los comisionados parlamentarios y en otras administraciones y ámbitos”, que, dada su importancia, se decidió que fuera objeto de una jornada de trabajo específica.

Por último, la institución del Diputado del Común presentó una comunicación sobre “Las peculiaridades de los derechos de la infancia y la adolescencia y sobre la necesidad de que los comisionados parlamentarios presten una atención especial a su promoción y defensa”.

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

Durante los días 27 a 29 de septiembre de 1999 se celebró en Tegucigalpa (Honduras) el IV 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 abordaron distintos temas de trabajo relacionados con los derechos humanos y la comunidad iberoamericana.

Así, se constituyeron diversos grupos de trabajo. En un primer grupo de trabajo se debatió sobre la “Corrupción, pobreza y derechos humanos” con ponencias acerca del “Ombudsman en la lucha contra la corrupción”, “Deuda eterna, pobreza y migrantes”; “Los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos aborígenes y negros”.

En un segundo grupo de trabajo se trató el tema de “El Ombudsman y los derechos de la tercera edad”.

Se presentaron ponencias sobre “La protección de la seguridad económica de las personas de la tercera edad” y “La eliminación de la discriminación de las personas de la tercera edad”.

En este grupo de trabajo el Ararteko Xabier Markiegi presentó un ponencia sobre “El papel del Estado ante la protección de la tercera edad”.

En esta ponencia, el Ararteko destacó que *“no puede ni debe medirse un sistema público de prestaciones sociales a los ancianos desde parámetros exclusiva o predominantemente economicistas, ni puede obviarse su sumisión a los principios de justicia social y de equidad”*. Señaló que es necesario un debate social acerca de la realidad de los ciudadanos de la tercera edad y de los cambios vertiginosos que se están produciendo, en el que, con su participación activa, se definan las pautas de actuación de la sociedad y de los poderes públicos, con el fin de conseguir que la edad nunca suponga una limitación en el ejercicio de sus derechos. Para finalizar su intervención, el Ararteko propuso a los defensores la promoción de una Carta de Derechos de los Ancianos.

Un tercer bloque de trabajo versó sobre el “Ombudsman y la libertad de expresión”, en el que se presentaron ponencias como la de “La independencia de los medios de comunicación como garantía de respeto a los derechos del ciudadano”, “El Ombudsman como garante del derecho al honor, la honra y la propia imagen” y “Ombudsman y el archivo, clasificación y acceso a la información estatal”.

En una cuarta sesión de trabajo se abordó la cuestión “El Ombudsman y los derechos de la mujer”.

En esta sesión las ponencias que se presentaron versaron sobre “La participación política de la mujer y el fortalecimiento del Estado de Derecho”, “La feminización de la pobreza” y “La ética de la sexualidad y el respeto a la dignidad de la persona humana”.

En una quinta sesión de trabajo se analizó “La lucha contra la criminalidad y el Ombudsman”, en la que se habló de “El fortalecimiento de las instituciones democráticas ante el crimen organizado”, “La seguridad ciudadana en el marco de la desmilitarización” y “Ombudsman, poder judicial y sistema penitenciario”.

En una sexta sesión de trabajo, se debatió sobre “El Ombudsman como defensor de los derechos de la niñez” con las siguientes ponencias:

- La protección de la niñez ante el sistema judicial
- Erradicación del trabajo infantil
- Protección de la niñez contra el abuso sexual.

Como colofón del IV Congreso de la Federación Iberoamericana se aprobó el documento denominado Declaración de Tegucigalpa, que se transcribe a continuación:

## **DECLARACIÓN DE TEGUCIGALPA**

Los Defensores del Pueblo, Procuradores, Provedores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, reunidos en el IV Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) en Tegucigalpa, Honduras, de 27 al 29 de septiembre de 1999, en el XXX Aniversario de la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José, REAFIRMAN la democracia y el Estado de Derecho como la forma de organización social más acorde con el bienestar de los pueblos y de las personas, en un ámbito de respeto y plena vigencia de los derechos humanos, de activa participación de la sociedad civil y de mejoramiento de la situación de los grupos desprotegidos.

TENIENDO a la vista los anteriores enunciados, se pronuncian de la siguiente forma:

1. AFIRMAN que toda nación que se reconozca como un Estado de Derecho debe preocuparse porque su ordenamiento jurídico se revista de las siguientes características: declaración y garantía de los derechos humanos incluyendo la existencia del Ombudsman, el principio de legalidad, la separación de poderes, la realización de elecciones periódicas, transparentes y libres, así como la rendición de cuentas de los gobernantes a la ciudadanía.
2. REITERAN su compromiso permanente de velar por todos y cada uno de los principios antes mencionados, en acatamiento de las finalidades que le son inherentes como Ombudsman. La misión del Ombudsman trasciende el control de legalidad, para exigir transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas de la administración pública como garantía y práctica de buen gobierno para servir el alto fin de proteger la dignidad de la persona humana.
3. RATIFICAN también su preocupación por problemas que son endémicos en nuestros países y que obstaculizan el desarrollo e impiden el derecho de los pueblos a una vida digna, entre los que sobresalen la pobreza, la discriminación, la exclusión, la corrupción, la inseguridad y la violencia social.
4. RECONOCEN la necesidad de romper los círculos de impunidad en todos los órdenes, así como los problemas de arbitrariedad, abuso de poder y corrupción; bajo el entendimiento de que la ausencia de una cultura de rendición de cuentas, de respeto al debido proceso, unida al mal uso de la inmunidad, constituyen causa de los problemas señalados.
5. CONSIDERAN que la lucha contra todas las formas de discriminación ha sido un componente central en los instrumentos internacionales para la protección de la persona humana y en las corrientes constitucionales que inspiran nuestra democracia. En este sentido, celebran la adopción de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, adoptada en junio de 1999, en el marco de la Asamblea General de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, e instan a sus gobiernos para suscribir y ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
6. EXPRESAN su compromiso de promover el ejercicio efectivo de los derechos de las personas de la tercera edad, en un régimen de seguridad social integral, o la creación efectiva de ésta donde no exista, que abarque las necesidades

- más-importantes de ese sector de la población para el logro de una seguridad plena. PROPICIARÁN el intercambio de experiencias a través de redes dedicadas a ello.
7. MANIFIESTAN su preocupación por el incumplimiento de los principios rectores establecidos en la Convención de los Derechos del Niño: el interés superior de la niñez, el principio de la no discriminación, el derecho a la vida, desarrollo y supervivencia, así como el respeto a la opinión del niño o de la niña. PROPICIARÁN el intercambio de experiencias a través de redes dedicadas a tal fin.
  8. OBSERVAN que la inseguridad ciudadana es percibida por la sociedad como uno de los problemas que más afectan su vida cotidiana. Una adecuada respuesta a este fenómeno debe incluir necesariamente medidas que atiendan sus causas estructurales y salvaguarden las garantías y libertades que son base del Estado de Derecho. Además, debe tenerse en cuenta la efectiva protección de las víctimas.
  9. EXPRESAN su preocupación por la situación de indefensión y de inseguridad jurídica en que se encuentran los presos sin condena, y en general por las deficiencias de los sistemas penales y penitenciarios, en mayor medida en los sistemas de administración de la justicia penal juvenil en el área.
  10. REITERAN la necesidad de promover el derecho a la participación ciudadana para fortalecer la vigilancia que debe ejercer la sociedad civil en favor del cumplimiento de la ley y el reconocimiento de sus derechos. A tal efecto, COMPROMETEN el reconocimiento de los ombudsman a la función que desempeñan las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones para la defensa y promoción de derechos.
  11. RECONOCEN la importancia de la independencia de los medios de comunicación, como componente indispensable para el ejercicio pleno del derecho a la información. Se COMPROMETEN también a promover el derecho al acceso a la información pública. Es prerrogativa inalienable de toda persona el conocer información concerniente sobre la actividad estatal en su más amplio concepto, como condición necesaria para el ejercicio de la vigilancia cívica que se sustenta en el derecho de petición.
  12. SALUDAN la puesta en funcionamiento de la Defensoría del Pueblo en el Ecuador y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en Nicaragua y se ofrecen a colaborar en su instalación y desarrollo. Se COMPLACEN de la existencia del proyecto de creación del Ombudsman en la Asamblea Constituyente de Venezuela y de las iniciativas al respecto en Chile y en la República Dominicana con el mismo fin. EXHORTAN a los gobiernos de Belice y Paraguay a poner en funcionamiento la institución del Ombudsman ya prevista en sus Constituciones. Asimismo, SOLICITAN a los Congresos de los países de Iberoamérica que no han incorporado esta figura para que la tomen en consideración en el fortalecimiento de las instituciones democráticas.
  13. Se CONGRATULAN por la labor realizada por el Consejo Andino de Defensores del Pueblo y el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos y, en especial, por los avances logrados por la Federación Iberoamericana del Ombudsman en su cuarto año de funcionamiento, en conformidad con los objetivos que le fueran encomendados en la Declaración de San José, así como en sus estatutos. Reconocen la invalorable contribución de don Fernando Álvarez de

- Miranda y Torres, Defensor del Pueblo de España, en su gestión como Presidente de la FIO durante este significativo período de consolidación.
14. DESTACAN los resultados de la IV Reunión de la Red de Defensorías de la Mujer y se comprometen a hacer efectivos los acuerdos suscritos en Toledo y Lima, de impulsar y fortalecer las áreas de los derechos de la mujer, apoyando el plan de acción presentado por la red en el marco de este Congreso.
  15. SALUDAN el trigésimo aniversario de la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el vigésimo de la instalación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de San José de Costa Rica, el 3 de septiembre de 1979. DESTACAN, por su trascendencia, el precedente fijado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que declaró inadmisibles las pretensiones del Gobierno del Perú de retirar, con efecto inmediato, su reconocimiento de la competencia contenciosa de esa misma Corte, pues, a la luz del principio de la buena fe en el cumplimiento e interpretación de los instrumentos internacionales, tal retiro desnaturaliza la esencia de un tratado sobre derechos humanos como el Pacto de San José. En tal virtud EXHORTAN a las autoridades del Perú al cumplimiento de los fallos de la Corte Interamericana, como lo ha venido demandando el Defensor del Pueblo de dicho país.
  16. Habiendo recibido el informe del Consejo Andino de Defensores del Pueblo, HACEN reconocimiento del valioso papel que la Defensoría del Pueblo de Colombia cumple en la búsqueda de la paz, dentro de su función de proteger y promover los derechos humanos y la vigencia del derecho internacional humanitario. MANIFIESTAN su preocupación por las amenazas y limitaciones a esa labor defensorial, especialmente por las amenazas contra la vida del Defensor del Pueblo, sus delegados y otros funcionarios de la institución. DEPLORAN toda intimidación contra la labor de los defensores de derechos humanos y de las organizaciones no gubernamentales que los agrupan, y demandan garantías para la seguridad del Defensor del Pueblo de Colombia y sus colaboradores. OFRECEN su apoyo solidario al Defensor del Pueblo de Colombia para contribuir, en la medida necesaria y requerida, al papel de esta institución en el cumplimiento de su misión.
  17. HABIENDO recibido el informe del Ombudsman de Puerto Rico en relación con la situación de los habitantes de la isla de Vieques, EXPRESAN públicamente el respaldo de la Federación a las valiosas tareas que dicho representante desarrolla en defensa del derecho a la vida de los habitantes de dicha isla municipio y la protección del medio ambiente.
  18. ENCOMIENDAN al Presidente de la FIO realizar las gestiones pertinentes a efectos de promover en la Cumbre Iberoamericana de Presidentes y Jefes de Estado y de Gobierno que se celebrará en La Habana, Cuba, los días 15 y 16 de noviembre próximo, la creación y el fortalecimiento de la institución del ombudsman para la vigencia, el respeto y la protección de los derechos humanos en nuestros países.
  19. APOYAN firmemente la labor que desarrolla el Proveedor de Justicia de Portugal repudiando los actos genocidas y violatorios de los derechos fundamentales de los timorenses, exhortando a la Organización de las Naciones Unidas a que mantenga sus esfuerzos en procura de la paz, el respeto por el resultado del referéndum y las resoluciones de dicha organización que lo sustentan, así como en favor de la

- repatriación de los timorenses que por razón de la violencia se encuentran contra su voluntad en territorio indonesio.
20. ACOGEN la propuesta de la Defensoría del Pueblo del Ecuador para organizar el V Congreso de la Federación, en el año 2000, en la ciudad de Quito. Así como la del Ombudsman de Puerto Rico en el mismo sentido, en relación con el VI Congreso en la ciudad de San Juan para el año 2001. AGRADECEN vivamente ambos ofrecimientos.
  21. FELICITAN a don Leo Valladares Lanza, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, por la organización del IV Congreso de la FIO, a su Comité organizador, al Instituto Interamericano de Derechos Humanos como Secretaría Técnica y al pueblo hondureño por su calurosa hospitalidad. Manifiestan su complacencia de que estos acuerdos sean conocidos como la Declaración de Tegucigalpa.

En Tegucigalpa, Honduras, a los veintinueve días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

### **3.3. CONFERENCIA DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO Y COMISIONES REGIONALES PARA LAS PETICIONES DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU COOPERACIÓN CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO**

Durante los días 11 y 12 de noviembre de 1999 se celebró una conferencia de los defensores del pueblo y comisiones regionales para las peticiones de la Unión Europea y su cooperación con el Defensor del Pueblo europeo, bajo el título **“La defensa cívica regional en la Europa de las regiones”**.

En la primera jornada de trabajo se plantearon las siguientes ponencias:

El desarrollo de la cooperación entre el Defensor del Pueblo Europeo y los defensores del pueblo regionales en la construcción de la nueva Europa” (presentada por el Defensor del Pueblo europeo, Sr. Jacob Söderman).

- La evolución del derecho de petición en la experiencia del Parlamento Europeo (ponencia presentada por el Presidente de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, Sr. Nino Genelli).

- La defensa de los ciudadanos a nivel regional en Europa (presentada por el Ararteko, Xabier Markiegi). Por considerarlo de interés, se incorporará el texto de la ponencia como anexo 2 del presente informe.

Se produjo también un debate e intervenciones programadas sobre las siguientes cuestiones:

- El papel de los defensores del pueblo regionales en la elaboración y aplicación del derecho comunitario.
- El reto de la legitimidad y la equidad para fortalecer el Estado de derecho.
- Relaciones con las regiones y administraciones descentralizadas.
- Relaciones con las instituciones comunitarias y el Defensor del Pueblo de la Unión Europea.

El Sr. Ullrich Galle, Defensor del Pueblo regional de Rheinland-Pfalz (Alemania) presentó también una ponencia sobre “La aportación de los defensores del pueblo regionales en la construcción del espacio social europeo”.

Para finalizar esta jornada de trabajo se produjo un debate y unas intervenciones programadas sobre los siguientes temas:

- Ciudadanía europea
- Las perspectivas del Tratado de Amsterdam
- Libre circulación y derechos de los ciudadanos
- Las nuevas fronteras del Estado del bienestar
- El derecho a la educación y al trabajo
- Igualdad de oportunidades
- Consumidores y usuarios
- Impuestos y sistema fiscal
- Amparo de los ciudadanos inmigrantes

En la segunda jornada de trabajo se plantearon las siguientes ponencias:

- “Evolución de la defensa de los ciudadanos a nivel regional en sus relaciones con las instituciones de garantía en el ámbito territorial” (presentada por el Sr. Felix Dunser, Defensor del Pueblo de la región de Vorarlberg, Austria).

Se realizó un debate e intervenciones programadas sobre:

- Comisiones para las peticiones y derecho de petición
- Relación entre el amparo jurisdiccional y no jurisdiccional
- Nuevos procesos de reglamentación del mercado
- Asociaciones de tutela
- Defensores del pueblo privados.

El Defensor del Pueblo de la región Wallonne (Bélgica), Sr. Frederic Bovesse, presentó una ponencia sobre “Peculiaridad del papel del Defensor del Pueblo, herramientas, procedimientos de actuación, relaciones en el ámbito de la autonomía de la defensa de los ciudadanos a nivel regional (mediación, vigilancia y arbitraje)”.

Se abrió un nuevo debate y se presentaron intervenciones programadas sobre:

- Sedes telemáticas y derecho a la información
- Educación en los derechos del ser humano y en el valor cultural de la ciudadanía europea.
- Conocimiento y manejo de las herramientas de amparo, transparencia y privacidad para todos los ciudadanos.

Para finalizar la segunda jornada de trabajo, el Defensor del Pueblo de la región de Liguria (Italia) el Sr. Roberto Sciacchitano dictó una ponencia sobre “Afirmación de los derechos humanos en el nuevo milenio: Europa como lugar donde se puede gozar de libertad, seguridad, justicia y solidaridad; políticas exteriores de la Unión y garantías internacionales”.

Se realizó un debate formal y se presentaron intervenciones programadas sobre las siguientes cuestiones:

- Evolución del derecho comunitario, instituciones y organizaciones para la defensa de los derechos humanos.
- Ampliación de los derechos sociales y económicos e instrumentos de protección.
- Cooperación interregional
- Convenios europeos e internacionales
- Políticas europeas para el este y el sur de la Unión.
- Cláusulas de “garantía” en los acuerdos para la seguridad interior y en la cooperación internacional.

Como fruto del intercambio de ideas y experiencias se aprobó un **documento final** que se transcribe a continuación.

#### Preámbulo

Los defensores del pueblo regionales de la Unión Europea junto con los presidentes de las comisiones de peticiones de los parlamentos regionales, reunidos en Florencia el 11 y 12 de noviembre de 1999, al cierre de la conferencia cuyos trabajos se abrieron con la presentación de los informes del Defensor del Pueblo europeo y del Presidente de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, consideran que la defensa de los ciudadanos desde la perspectiva regional, es hoy, más que nunca, una tarea estrechamente vinculada al proceso de integración europea.

Tras el proceso hacia una unión monetaria, Europa no puede encerrarse en sí misma, mas debe, por el contrario, buscar una mayor cooperación para que la Unión se aproxime a sus ciudadanos, logrando que la dimensión europea sea más eficaz y visible. Con el fin de valorizar el mercado, la libre circulación de personas y bienes, los extraordinarios recursos de la economía, de todo lo relacionado con lo social y la cultura, es necesario mejorar las relaciones entre las instituciones y la sociedad. Ello es elemento esencial para el logro de una democracia europea efectiva y para contar con una organización al servicio de sus vecinos.

#### *Fortalecimiento de la legitimidad democrática*

El amparo de los derechos e intereses de los ciudadanos ante las administraciones públicas, la ampliación de los poderes de investigación y petición del Parlamento Europeo, o el otorgamiento de mayor eficacia a los instrumentos disponibles por parte de los tribunales, son medios imprescindibles para fortalecer la legitimidad democrática de la Unión, asegurando la evolución hacia un concepto nuevo de integración europea. Ello implica un planteamiento sectorial que posibilite una distribución equilibrada y clara de responsabilidades entre la Unión Europea, sus Estados miembros y las regiones.

Incluso en ámbitos más evolucionados, la mejora de la eficacia requiere nuevos patrones de organización a la hora de seleccionar, actuar y comportarse adecuadamente, con objeto de poder contar con una Administración pública eficiente y dispuesta a enfrentar, a cualquier nivel, el juicio de sus ciudadanos.

### *Una Administración pública abierta y competitiva*

Falta todavía un gran trabajo para modernizar, simplificar y reducir la carga de la burocracia y los vínculos que afectan y penalizan a los ciudadanos y a las empresas. Ocurre a menudo que se asignan recursos muy consistentes a estructuras o entidades que no tienen razón de ser, en lugar de mejorar los servicios o crear nuevos. Nada se hace para detener procesos que llegan a modificar los propios valores fundamentales de la vida de los individuos, tanto en el terreno individual como familiar.

El desarrollo debe pasar inevitablemente por procesos de convergencia también en lo que atañe a la protección de los intereses de los ciudadanos; debe nacer la confianza en derechos comunes y en los recursos necesarios para que se cumplan; debemos poder solucionar de manera simple y directa todo tipo de contienda o problema en su trato con la Administración pública. Éste es el camino a seguir para engendrar nuevos valores sociales concebidos en la tolerancia y en la diversidad, oponiéndonos en primer lugar a los abusos, las violaciones y las inercias, y haciendo hincapié en las conquistas históricas de nuestra civilización.

Todo ciudadano europeo podrá dirigirse al Defensor del Pueblo europeo en caso de «mala administración» por parte de las instituciones comunitarias. Sin embargo, el cumplimiento de los derechos derivados de la legislación comunitaria, ya se ha confiado en gran parte -y más lo será en el futuro- a las administraciones regionales. Más del 70% de las denuncias o reclamaciones presentadas ante el Defensor del Pueblo europeo de hecho guardan relación con la actuación de las administraciones de los Estados miembros.

No se trata de querer ampliar su vigilancia a nivel regional o nacional, sino más bien de aplicar también en la esfera del amparo no jurisdiccional los principios de subsidiariedad y proximidad. Estos principios guían a la nueva Europa, junto con el objetivo consagrado por las disposiciones comunes que incluye un llamamiento a todos los miembros de la Unión a «reforzar la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos».

Una tal falta de garantías aumenta los desequilibrios y desigualdades económicas y sociales. Todos gozamos de derechos y obligaciones comunes, pero no contamos con organismos comunes que los reconozcan y los hagan cumplir a todos los niveles. No es competencia de los tribunales cuidar de los intereses comunes, ni tampoco la de sugerir mejoras o reformas a la Administración pública. El tiempo, así como la carga de compromiso de litigios y procesos, al igual que la incertidumbre de las ejecuciones, producen gran inquietud; generando igualmente un constante aumento de las actividades jurisdiccionales.

Por tanto, este impulso hacia un mayor regionalismo debe implicar también al papel desempeñado por los defensores del pueblo regionales y las comisiones de peticiones de las asambleas legislativas regionales. Mejorar la organización y la oferta de servicios del sector público significa también ampliar los intereses comunes, para que, desde esta fase en que Europa alcanza su unión monetaria, pueda añadirse una respuesta a las nuevas solicitudes de libertad: empleo, así como también de desarrollo sostenible, salud, educación, calidad del medioambiental, justicia social, seguridad, igualdad de oportunidades o libre circulación.

### *La Europa de los ciudadanos y de las regiones*

La nueva Europa será la Europa de los ciudadanos: una Unión que se fundamenta en la ciudadanía europea que nos aúna. Si por un lado, queremos que los nuevos países candidatos cuenten con instituciones capaces de asegurar la democracia y el respeto de los derechos humanos, debemos ofrecer a los ciudadanos como contrapartida una Europa en la que sus derechos sean una realidad, una Europa que fomente y haga cumplir las ideas de justicia y de estado de derecho.

Desarrollo económico y ciudadanía son la condición necesaria para mantener la estabilidad y el porvenir de Europa. Tras la firma del Tratado de Amsterdam se han puesto en marcha formas de cooperación en ámbitos y sectores sociales nuevos, lo que requiere la reforma de muchas de las herramientas legislativas disponibles y el perfeccionamiento de todos los sectores de la Administración pública. Si ello no se lleva a cabo, corremos el riesgo de desarrollar una construcción comunitaria «funcional», en la que proliferen los organismos técnicos sin ningún tipo de control.

No será posible, pues, reforzar los sistemas locales, difundir la innovación en todos los ámbitos, desarrollar la investigación, actualizar las redes de comunicación sin mantener un diálogo social más intenso y responsable, orientado a la descentralización, a la simplificación y a la transparencia de todas las gestiones interiores.

### *Una Europa más fuerte y solidaria*

Podemos crear una Europa abierta a todos los pueblos del continente. Una Europa democrática que brinde prosperidad e igualdad de derechos. Este horizonte requiere un concepto de coherencia nuevo en todas las políticas que atañen a los derechos humanos, y que es decisivo en las relaciones con terceros países.

Los ciudadanos necesitan de una Europa capaz de mantener alerta su vocación civil, máxime a la hora de enfrentarse con culturas tan diferentes, una Europa capaz de afirmar un marco de libertades más avanzado, y al mismo tiempo dispuesta a luchar para el logro de nuevas metas de igualdad y solidaridad.

Nuestro desarrollo actual ha sido fruto de cambios rápidos y profundos. Éstos, sin embargo, han planteado también problemas e incluso puesto en peligro los derechos humanos, menoscabando la propia democracia. El aumento de las necesidades lleva a buscar nuevas formas de convergencia, lo cual favorece un desarrollo generalizado y la valorización del ser humano en todos los ámbitos de actuación: en las escuelas, en el trabajo, en las ciudades, en los sistemas de protección.

Esto significa aglutinar la eficiencia e imparcialidad de la acción administrativa para eliminar las diferencias, que se están volviendo más evidentes, entre democracia económica y democracia social, entre la Europa real y la Europa legal, para que los ciudadanos y sus derechos vuelvan a ser temas prioritarios en la construcción europea, recurso fundamental de desarrollo, de reequilibrio y de progreso.

### **La Conferencia europea de los defensores del pueblo y comisiones regionales para las peticiones**

El camino europeo que estamos recorriendo hacia reformas institucionales radicales requiere respuestas concretas, y ello para sosegar una conflictividad inquietante

entre ciudadanos y administraciones (violación de derechos, abuso de poder, procedimientos ilícitos, irregularidades, falta de actuación, omisiones) y al mismo tiempo satisfacer la necesidad de los vecinos de tener mayores conocimientos e información, que arranquen de la acción realizada por la Unión Europea.

Los defensores del pueblo regionales y las comisiones de peticiones de las asambleas legislativas regionales asumen cada vez más el papel de observadores privilegiados de los problemas encarados por los ciudadanos al ejercer sus derechos. La "petición", como institución, cumple cada vez más frecuentemente la necesidad de los europeos de tomar una postura sobre temas concretos, de señalar la oportunidad y la solicitud de actuaciones, lo cual subraya el compromiso de las comisiones incluso en temas de orden general o meros preceptos.

Tras la creación de la institución del Defensor del Pueblo europeo, se ha ido desarrollando mayor conciencia de las obligaciones y competencias para contar con una administración más competitiva, capaz de cumplir con los derechos indeclinables del ser humano. Ha llegado el momento de ir más allá de las meras declaraciones. El derecho comunitario debe seguir progresando en el terreno del reconocimiento de los derechos sociales fundamentales, la lucha contra toda forma de segregación y la igualdad de oportunidades.

#### *Coordinación interregional y cooperación con el Defensor del Pueblo europeo y la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo*

La cooperación que se puso en marcha tras la primera Conferencia celebrada en Barcelona en 1997 entre defensores del pueblo regionales, el Defensor del Pueblo europeo y las comisiones de peticiones de los parlamentos regionales nace de la necesidad de mejorar de manera decisiva la defensa de los derechos. Ésta no puede quedar confiada exclusivamente al Estado o a instituciones u organismos supranacionales, sino que debe concernir a toda Administración pública.

El valor que la defensa de los derechos humanos está adquiriendo demuestra que es preciso contar con una política «integrada» dentro de la Unión. Una red de amparo capaz de desarrollar desde la base ciudadana una nueva conciencia del destino común, debe vincularse, en los umbrales del nuevo milenio, al tema de la libertad y la dignidad de los pueblos y de todo ser humano.

La Conferencia europea de defensores del pueblo y presidentes de las comisiones de peticiones, representación unitaria de la necesidad de valorizar y conferirle autonomía a la defensa cívica regional, es el instrumento más acreditado de coordinación interregional y de cooperación con el Defensor del Pueblo europeo y la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo. De ello se desprende lo siguiente:

- cabe desarrollar las relaciones con el Defensor del Pueblo europeo y la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo en sectores de interés común y, asimismo, entablar relaciones, colaborar y mantener conexiones con los diferentes niveles de amparo no jurisdiccional, buscando conjuntamente preceptos y prerrogativas tocantes a la independencia de la defensa cívica;
- cabe apoyar las políticas europeas para tener una convergencia institucional y la eficiencia de toda acción pública (oferta de calidad, prestación de servicios, transparencia, simplificación);

- cabe impulsar la aplicación de los principios de subsidiariedad y proximidad, puesto que son determinantes y obligatorios para todas las instituciones y apuntan a valorizar las identidades regionales y locales, y a fortalecer el diálogo con los ciudadanos y mejorar una más transparente toma de decisiones;
- es preciso reforzar la formación profesional y mejorar los sistemas informáticos para mantener el intercambio permanente de conocimientos y la difusión de una cultura de defensa cívica avanzada, prestando atención especial a la educación y capacitación de los jóvenes y a la colaboración con las múltiples formas de expresión de la sociedad civil.

#### *Constitución de la Conferencia Permanente Europea*

La Conferencia deberá reunirse por lo menos cada dos años. Los defensores del pueblo regionales nombrarán a un grupo de trabajo para que se haga cargo de escoger la sede y elaborar propuestas programáticas y de organización. Con ese fin, el grupo:

- mantendrá relaciones con todos los defensores del pueblo regionales y presidentes de las comisiones regionales de peticiones, no descuidando las conexiones necesarias con el Defensor del Pueblo europeo, el Parlamento Europeo y otras instituciones comunitarias;
- remitirá y recibirá de todos los defensores del pueblo regionales y presidentes de las comisiones regionales que forman parte de la Conferencia todos los documentos de interés mutuo;
- apoyará, junto con los defensores del pueblo regionales interesados, iniciativas de cooperación interregional en ámbito europeo y de asesoramiento y atención técnica a favor de terceros países en los que la defensa de los ciudadanos y de sus derechos requieran solidaridad y respaldo, incluso la realización de análisis y proyectos para una finalidad determinada.

*Aprobado por aclamación en Florencia el 12 de noviembre de 1999.*

### **3.4. REUNIÓN DE LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS EN TORNO A LA CREACIÓN DE DEFENSORES SECTORIALES Y LOCALES**

En las XIV Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo celebradas en Aragón se decidió posponer a una jornada monográfica el debate sobre la creación de defensores sectoriales y locales.

A tal efecto, y con carácter previo, una comisión de trabajo con representantes de las distintas instituciones garantistas se reunió en Sevilla, el día 17 de noviembre de 1999 para preparar un documento de trabajo que pudiera ser debatido por los Defensores del Pueblo.

El día 18 de noviembre de 1999 se reunieron en Madrid el Defensor del Pueblo y todos los comisionados parlamentarios autonómicos que aprobaron el documento titulado "Reflexiones de los comisionados parlamentarios en torno a la creación de defensores sectoriales y locales" y que se incluye como anexo 3 en el presente informe.

#### **4. CONFLICTO TERRITORIAL DE EL LIMITADO: MEDIACIÓN DEL ARARTEKO ENTRE LOS AYUNTAMIENTOS DE ARAMAIO Y OTXANDIO, Y ENTRE LAS DIPUTACIONES FORALES DE ÁLAVA Y BIZKAIA**

Con motivo de una queja presentada por un propietario de terrenos situado en El Limitado, se planteó ante el Ararteko el histórico conflicto que afecta a este territorio. El Limitado es un paraje de 565 hectáreas de superficie, cuya jurisdicción, desde el siglo XIII o XIV, se la han venido disputando los municipios de Aramaio (Álava) y Otxandio (Bizkaia).

Esta franja de territorio está situada entre la villa de Otxandio y el núcleo rural de Olaeta (Álava), extendiéndose por el sur hasta los montes que limitan con la cola del pantano de Urrúnaga, y por el norte hasta el límite con el municipio de Abadiño, junto a la carretera que conduce al puerto de Urkiola.

El primer intento de solución de este centerario conflicto hay que situarlo en la escritura de cesión o concordia que el 2 de junio del año 1457 la condesa de Aramaiona, doña Elvira de Leira, en nombre de su hijo, firmó con el Concejo de la villa de Otxandio, presidido por Juan Pascual de Otxandio:

*“...en el dho nombre del dho Juan Alfonso otorgamos e conoscemos que desde agora en adelante para siempre jamás, damos e entregamos perpetuamente al Concejo de la villa de Ochandiano e a los vecinos e personas singulares del uso e fruto e aprovechamiento de todas o cualquier tierra o tierras e terrenos e frutos e frutales que llevan fruto y llevan e aguas corrientes e estantes e yerbas e pastos de herbajos e bellotas de robres e lio de hayas e de otro cualquier arbol de cualquier natura en estos linderos”.*

Esta escritura de concordia fue ratificada a su regreso unos años después, el 20 de junio de 1470, por el señor de Aramaiona, don Juan Alfonso de Múgica y Butrón, hijo de doña Elvira de Leira.

En virtud de este pacto, el señor de Aramaiona reconocía a favor de los vecinos de la villa de Otxandio el derecho, entre otros, a pastar el ganado y cortar leña para sus hogares y ferrerías en los montes contiguos a la villa, que en tal escritura quedaban perfectamente delimitados, de ahí su nombre de El Limitado.

A lo largo de los siglos XVI y XVII fueron numerosos los litigios que enfrentaron a Aramaio y Otxandio, en los que ambas partes reivindicaban para sí la jurisdicción sobre El Limitado, produciéndose diversos pronunciamientos judiciales de la Chancillería de Valladolid y, también, del Juez Mayor de Bizkaia. En estos procesos judiciales se planteaban cuestiones muy concretas, de las que hoy en día, lejos del contexto de la época en que acaecieron, resulta muy difícil extraer conclusiones definitivas para determinar la actual adscripción territorial de El Limitado.

Al hilo de la ejecución de una de estas sentencias judiciales se instauró en el año 1754 la costumbre de que la Corporación de Otxandio, acompañada de los vecinos de la villa, llevara a cabo todos los años una visita de inspección de los mojonos o linderos de El Limitado, recogiendo testimonio en un libro de actas. Esta costumbre perdura hasta la actualidad, teniendo lugar la inspección en el mes de septiembre.

La recaudación de las levas por las que los municipios, en función de su territorio y por medio de las diputaciones forales, contribuían a financiar los gastos y dispendios de las guerras de la Corona española avivaron las disputas y enfrentamientos entre los vecinos de Aramaio y Otxandio. Hasta tal punto que, para evitar males mayores, a finales del siglo XIX, las Diputaciones Forales de Álava y Bizkaia, de común acuerdo con los ayuntamientos, decidieron acudir a una solución de arbitraje, cuya labor fue encomendada a la Diputación Foral de Gipuzkoa.

El 12 de octubre de 1911 la Diputación Foral de Gipuzkoa hizo suyo el dictamen de la Comisión Especial al efecto designada, y se pronunció reconociendo a favor del Valle de Aramaiona la jurisdicción y exacción de contribuciones sobre los terrenos del punto conocido como El Limitado. Esta resolución arbitral nunca fue reconocida por la Diputación Foral de Bizkaia, alegando que la Comisión Especial se había apartado del procedimiento pactado, por lo que careció de virtualidad alguna.

A lo largo de este último cuarto de siglo en diferentes momentos se han producido conversaciones entre las administraciones afectadas, pero sin concretarse en ningún resultado positivo.

\* \* \*

Es muy significativo que servicios e instalaciones municipales básicas de Otxandio, como el centro escolar, se encuentran en terrenos de El Limitado, y lo mismo ocurre con las instalaciones deportivas municipales. Esta situación se entiende si tenemos en cuenta que el casco urbano de Otxandio está separado de El Limitado tan solo por el río; mientras que en el caso de Aramaiona, desde la Casa Consistorial en Ibarra hasta El Limitado hay que recorrer aproximadamente 12 kilómetros.

Otro dato relevante para comprender el problema es que Aramaio es municipio muy extenso, que cuenta con aproximadamente 7.410 ha. de superficie y que, por el contrario, Otxandio es un municipio pequeño en extensión, 654 ha.

La indefinición administrativa sobre la adscripción territorial de El Limitado da lugar a numerosos conflictos, principalmente de orden fiscal. Así, a modo de ejemplo, encontramos que este territorio está incluido tanto en el catastro de Aramaio como en el de Otxandio, de ahí que tanto la hacienda alavesa como la vizcaína recaben para sí la recaudación de los impuestos que gravan los bienes inmuebles, sin tener en cuenta si dicho tributo ya ha sido abonado a la Hacienda del otro territorio. También surgen conflictos sobre quién es el Ayuntamiento competente para establecer la ordenación urbanística o para conceder las licencias de obras, incluso sobre a quién le corresponde inspeccionar y sancionar las obras ilegales. Con menos frecuencia se plantean, asimismo, otros problemas, como por ejemplo los registrales, al estar de forma aleatoria unas fincas inscritas en el Registro de la Propiedad de Vitoria y otras en el de Durango.

\* \* \*

Ante la complejidad del problema, el Ararteko se ofreció a las instituciones afectadas para llevar a cabo una labor de mediación, tratando de buscar una solución de consenso. La propuesta tuvo buena acogida y las cuatro partes implicadas adoptaron acuerdos aceptando la mediación del Ararteko:

1. Ayuntamiento de Aramaio: sesión plenaria de 25 de junio de 1998
2. Ayuntamiento de Otxandio: sesión plenaria de 15 de julio de 1998
3. Diputación Foral de Álava: Consejo de Diputados de 16 de junio de 1998
4. Diputación Foral de Bizkaia: Consejo de Gobierno de 15 de septiembre de 1998

El Ararteko estableció como condición previa que, mientras durara la mediación, se evitara toda situación de conflicto, por pequeña que esta fuera. Propuso que se suspendiera provisionalmente la tramitación del recurso judicial que se encontraba en litigio ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Recurso contencioso-administrativo nº 1956/96-2, interpuesto por el Ayuntamiento de Otxandio contra la aprobación por la Diputación Foral de Álava de las Normas Subsidiarias de Aramaio, en las que se incluye El Limitado), así como que se respetase en el pago de impuestos la libre elección por los vecinos de El Limitado de aquel ayuntamiento y territorio histórico que fuera de su preferencia.

También se exigió que se guardara absoluta discreción durante el proceso, con el fin de evitar posibles malentendidos perjudiciales para el espíritu de diálogo y consenso que se deseaba lograr.

A lo largo de algo más de un año se celebraron en la sede del Ararteko de Vitoria/Gasteiz diversas reuniones a las que asistieron los representantes de las cuatro administraciones afectadas. En ellas se debatieron diferentes opciones. Finalmente, el Ararteko presentó a las partes dentro del plazo establecido, diciembre de 1999, una propuesta de consenso que consistía en la división paritaria del territorio de El Limitado entre los Ayuntamientos de Aramaio y Otxandio, y, por consiguiente, entre las Diputaciones Forales de Álava y Bizkaia. De las 565 hectáreas que lo conforman, 283 se adscribían al municipio de Otxandio, un 50,12%, y 282 al de Aramaio, un 49,88%.

Los criterios fundamentales en los que el Ararteko basaba la propuesta de partición eran los siguientes:

- De paridad: que sean equivalentes en extensión la superficie de terreno que se adjudica a cada parte.
- De continuidad territorial: que no dé lugar a islas o enclaves territoriales y tenga una configuración racional.
- De desarrollo urbano: que permita la expansión urbanística de los núcleos existentes junto a El Limitado, esto es, Olaeta y la villa de Otxandio.
- De definición en los linderos: que la línea de partición tome como referencia elementos físicos fácilmente reconocibles, como son los cauces de agua y las carreteras.

Cabe reseñar que, mientras duró el proceso de mediación, la discreción de las partes fue absoluta y que todas las administraciones, bajo la coordinación del Ararteko, cooperaron para solucionar puntualmente los problemas fiscales y administrativos que ocasionalmente fueron planteando los vecinos y propietarios de El Limitado.

Esta propuesta de partición afecta, irremisiblemente, a los habitantes de El Limitado que, de prosperar, pasarían en su totalidad a integrarse en Otxandio a todos los efectos y, por consiguiente, en el Territorio Histórico de Bizkaia.

Los pocos caseríos y viviendas que existen en El Limitado están situados en las proximidades del núcleo de Otxandio, de ahí que se proponga que sus habitantes se

integren en el término municipal del que reciben los servicios. Su ubicación concreta es la siguiente: granja Itza (1 vivienda), Kerisara (4 viviendas), Mainondo (4 viviendas), Mainondo Garai (1 vivienda) y Etxebarri (1 vivienda).

\* \* \*

La necesidad de poner fin a este conflicto centenario ha dado lugar a que el Ayuntamiento de Aramaio haya ya manifestado que, en caso de no llegarse a un acuerdo, plantearía una demanda ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, para que sean los tribunales quienes se pronuncien de forma definitiva sobre a qué municipio pertenece el territorio de El Limitado. La decisión judicial supondría que la totalidad de El Limitado, sin posibilidad de división, pasaría para siempre a pertenecer bien a Álava o bien a Bizkaia.

Al finalizar 1999 queda pendiente el que las dos administraciones locales y las dos forales se pronuncien sobre si aceptan o no la propuesta de partición presentada por el Ararteko.

En el supuesto de que los Ayuntamientos de Aramaio y Otxandio, así como las Diputaciones Forales de Álava y Bizkaia, manifestaran su voluntad de aceptar la propuesta del Ararteko, sería preciso que, a continuación, tramitaran los correspondientes expedientes administrativos para formalizar debidamente la modificación de límites territoriales, teniendo en cuenta que afectaría además de a dos municipios, a dos territorios históricos distintos.

## 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 1.283 quejas recibidas y las 61 actuaciones de oficio plantean una muy diferente 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.

En el presente capítulo del informe se producen dos novedades metodológicas importantes.

En primer lugar, respecto a la estructuración por áreas se realiza una redefinición de éstas, a partir de la cual el área de Sanidad y Bienestar Social se desgaja en dos, dada la creciente entidad que cobran las cuestiones relacionadas con la acción social, lo que motiva que tenga su tratamiento propio como ámbito material singular, y no integrada en el área de Sanidad.

Por otra parte, el área de Organización Administrativa hasta ahora tenía un contenido horizontal, que integraba las quejas referidas al funcionamiento de la Administración, procedimiento administrativo, régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa, con independencia de cual fuera la administración contra la que se plantearan las quejas. A partir de este informe desaparece como área y se crean dos subáreas que abarcan los contenidos de la antigua área de Organización Administrativa, que se integran en el resto de áreas establecidas.

Además de estos reajustes, se ha realizado una revisión de las subáreas existentes hasta el momento, con lo que se pretende ganar en claridad. Esta revisión se aplica ya en este informe, por lo que se considera oportuno reproducir la nueva clasificación de áreas y subáreas, advirtiendo que no necesariamente todas las subáreas recogen materias que hayan motivado quejas en el ejercicio de 1999.

La nueva reestructuración por áreas es la siguiente:

### **Agricultura, Industria, Comercio y Turismo**

- Agricultura, ganadería y pesca
- Comercio
- Consumo
- Derechos y libertades
- Industria
- Turismo
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa
- Otros aspectos

### **Bienestar Social**

- Asistencia a la infancia y la adolescencia
- Asistencia a las mujeres
- Asistencia a las personas discapacitadas
- Asistencia a las personas mayores
- Derechos y libertades
- Prestaciones sociales de contenido económico
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa
- Otros aspectos

### **Cultura y Bilingüismo**

- Actividades culturales
- Bilingüismo
- Deporte
- Derechos y libertades
- Patrimonio cultural
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa
- Otros aspectos

### **Educación**

- Actividades extraescolares
- Bachillerato
- Calidad de la enseñanza
- Centros docentes
- Derechos y deberes
- Educación de personas adultas
- Educación especial
- Educación infantil

Educación primaria  
Educación secundaria obligatoria  
Enseñanza de idiomas  
Enseñanza universitaria  
Enseñanzas artísticas  
Formación profesional  
Principios informadores de la actividad educativa  
Títulos académicos  
Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo  
Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa  
Otros aspectos

### **Función Pública**

Derechos y libertades  
Función pública docente  
Función pública general  
Función pública policial  
Función pública sanitaria  
Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo  
Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa  
Otros aspectos

### **Hacienda**

Contribuciones especiales municipales  
Derechos y libertades  
Gestión de tributos locales por las diputaciones forales  
Impuestos forales, IRPF  
Impuestos forales, ITP  
Impuestos forales, IVA  
Impuestos forales, sucesiones y donaciones  
Impuestos municipales  
Precios públicos CAPV  
Precios públicos forales  
Precios públicos municipales  
Tasas de la CAPV  
Tasas municipales  
Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo  
Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa  
Otros aspectos

### **Interior**

Centros de detención  
Derechos y libertades  
Juegos y espectáculos  
Protección civil  
Régimen electoral  
Seguridad ciudadana

Seguridad privada  
Tráfico  
Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo  
Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa  
Otros aspectos

### **Justicia**

Actuaciones en materia penitenciaria  
Asistencia jurídica gratuita  
Colegios de abogados y procuradores  
Derechos y libertades  
Ejecución de penas alternativas  
Funcionamiento de la admón. de justicia  
Medios personales y materiales en la administración de justicia  
Menores infractores  
Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa  
Otros aspectos

### **Medio ambiente**

Actividades clasificadas en suelo industrial  
Actividades clasificadas en suelo no urbanizable  
Actividades clasificadas en suelo residencial  
Espacios naturales protegidos. Protección flora-fauna  
Residuos y vertidos  
Funcionamiento de la admón. de justicia  
Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa  
Otros aspectos

### **Obras públicas y servicios**

Camino y vías rurales  
Derechos y libertades  
Ejecución de obras  
Expropiación forzosa  
Otros servicios públicos  
Proyectos de obras  
Servicios públicos locales  
Transportes  
Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo  
Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa  
Otros aspectos

### **Sanidad**

Asistencia sanitaria  
Derechos de los usuarios  
Salud mental  
Salud pública  
Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa  
Otros aspectos

### **Trabajo y Seguridad Social**

Derechos y libertades  
Seguridad Social  
Trabajo  
Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo  
Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa  
Otros aspectos

### **Urbanismo y Vivienda**

Derechos y libertades  
Disciplina urbanística y ruina  
Gestión urbanística  
Ordenación urbanística  
Vivienda  
Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo  
Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa  
Otros aspectos

### **Gestiones diversas**

Gestiones diversas

En este informe se plantea otra novedad que tiene un calado mayor que el propiamente metodológico. La estructuración tradicional de las áreas responde a una división por materias. Esta división material 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

Durante 1999 se han tramitado en esta institución 22 expedientes de queja en los que se abordan conflictos que influyen en el sector primario o agrícola-ganadero-pesquero, secundario o industrial y terciario o sector de servicios. Estas reclamaciones representan un 2,45% del total de las quejas presentadas ante el Ararteko.

Así, en función de la administración afectada, su distribución es la siguiente:

- Gobierno Vasco .....	11
- Diputaciones. ....	8
- Ayuntamientos .....	5

Atendiendo a su contenido, las quejas se pueden clasificar de esta manera:

Agricultura, ganadería y pesca .....	8
Industria .....	6
Funcionamiento admón. y procedimiento administrativo .....	3
Consumo .....	2
Régimen contratación, patrimonio y responsabilidad admva. .	2
Otros aspectos .....	1

Entre las quejas estudiadas dentro del sector primario podemos destacar la reclamación presentada por una asociación de pesca fluvial que cuestionaba el sistema de gestión de los cotos de pesca deportiva que había adoptado la Diputación Foral de Álava, ya que el importe de los precios públicos de los permisos variaba en función de que el coto estuviese gestionado de forma directa por la Diputación o de forma indirecta, mediante una entidad colaboradora. Igualmente, en este ámbito se ha analizado el derecho de aprovechamiento de los terrenos comunales de las entidades locales que existe en favor de los vecinos de esas poblaciones, o los conflictos que se generan entre los titulares de explotaciones forestales y las personas que residen en las proximidades de estas plantaciones, a raíz de las denuncias que estos últimos presentan. En estos casos los afectados trasladan a esta institución su malestar por lo que consideran falta de actuación de las administraciones afectadas ante sus denuncias. Estas se deben a posibles incumplimientos de las distancias mínimas de separación que fijan para estos casos las normas forales.

Asimismo, en el marco del sector secundario o industrial se han abordado cuestiones muy variadas. A modo de reseña, mencionaremos la solicitud de soterramiento de cables de alta tensión que prestaron los representantes de un centro de educación o la queja planteada por un ciudadano que había adquirido un vehículo en un país miembro de la Unión Europea y que, en el momento de matricularlo en el Estado, se le exigió que aportara una certificación técnica que acreditase los caballos fiscales del vehículo, a pesar de que ese modelo de coche estaba homologado en España.

Por último, como en años precedentes, la falta de seguimiento de la actividad comercial por parte de algunas entidades locales ha motivado que comerciantes dedicados a la venta de pan denuncien ante esta institución la práctica en sus municipios de la venta ambulante de este producto. Esta modalidad de venta se encuentra prohibida cuando en la localidad existen panaderías abiertas al público.

## 1.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Agricultura, ganadería y pesca

⇒ *Gestión de cotos de pesca y precios públicos en el Territorio Histórico de Álava (317/1998 y 435/1998)*

- Reclamación

Una asociación de pesca y un ciudadano plantearon ante esta institución sendas quejas sobre la forma de gestionar los cotos de pesca en Álava por parte del Departamento de Agricultura de la Diputación Foral.

En concreto, cuestionaban la cesión de la gestión y administración de varios cotos de pesca a la Federación Territorial de Pesca y Casting de Álava (de ahora en adelante FTPCA) mediante un convenio firmado entre la administración foral y dicha federación, por el que se trasladaba la gestión a varias asociaciones deportivas de pesca que actúan como entidades colaboradoras.

También cuestionaban el tratamiento diferente que fija la norma foral 8/1998, de 23 de febrero, entre los asociados a las entidades colaboradoras y los pescadores en general, con respecto al pago de precios públicos en los cotos gestionados por la Federación Alavesa de Pesca. Asimismo, exponían la diferencia de trato en relación con algunos colectivos como el de jubilados o incapacitados, que deben abonar un precio distinto en función de quién gestione el coto de pesca.

- Análisis

En cuanto al primer aspecto -la gestión de los cotos de pesca mediante sociedades colaboradoras-, la orden foral 5/1998, de 14 de enero, relativa al aprovechamiento de la pesca continental en el Territorio Histórico de Álava, establecía la posibilidad de ceder la gestión y la administración de algunos cotos de pesca a la FTPCA, si previamente se suscribía el correspondiente convenio de colaboración.

De este modo, mediante el convenio firmado el 11 de febrero de 1998, se fijó entre ambos organismos un marco de colaboración para la gestión de los cotos de pesca fluvial anualmente determinados. Éste establecía que la FTPCA debía realizar directamente, o por medio de sociedades colaboradoras, la organización, sorteo, concesión y cobro de permisos, recogida de partes de captura y registro informático de los datos de los cotos objeto de la concesión, y, asimismo, encargar la vigilancia de esos cotos, contratando personal y cobrando los permisos. Siguiendo ese acuerdo, la FTPCA concertó a su vez con varias sociedades colaboradoras la gestión de los cotos convenidos.

En relación con ello, solicitamos conocer la opinión del departamento foral sobre el procedimiento de concesión de los cotos de pesca a las asociaciones deportivas, pues se hacía directamente, firmando un convenio directo con la Federación, sin llevar a cabo procedimiento administrativo de adjudicación alguno.

El departamento argumentaba la posibilidad de ceder a las federaciones el ejercicio de estas competencias, haciendo referencia a las funciones públicas que pueden desempeñar las federaciones deportivas por delegación de los órganos administrativos encargados de la promoción de la práctica deportiva. El Decreto 265/90, que regula la constitución y el funcionamiento de las federaciones, incluye en su artículo 6.2 la posibilidad que tienen los poderes públicos de suscribir convenios con las federaciones de su ámbito territorial que contribuyan “*a la promoción y mejora de las actividades deportivas de interés común*”. Basándose en tal posibilidad, el departamento entendía que la firma del convenio se debía en la práctica a la consideración de la pesca fluvial como una actividad meramente deportiva, unido al interés que deben mantener los poderes públicos en el fomento del asociacionismo, amén de una especial protección y apoyo a las federaciones deportivas.

El Ararteko, por su parte, consideró que esa circunstancia convenía ser precisada, puesto que las funciones que se cedían a las sociedades colaboradoras no respondían a un ámbito estrictamente deportivo. Así, la pesca fluvial no está basada en una actividad industrial, como pudo suceder antaño, sino como una actividad lúdica o de ocio, y en determinados supuestos, de competición deportiva. Sin embargo, la intervención de los poderes públicos se centra en dar respuesta a una política medioambiental dirigida a mantener nuestros recursos piscícolas. Por ello, entendía que el control administrativo responde a un interés de los poderes públicos de vigilar el medio ambiente y la utilización adecuada por el hombre de su entorno natural. De este modo, la intervención en este ámbito, tanto de prestación (gestión de los cotos de pesca) como de policía (licencias y permisos de pesca), responden al mandato genérico que aparece en el artículo 45.2 de la Constitución: velar “*por la utilización racional de los recursos naturales*”.

Esta institución argumentaba, además, que al margen de la base jurídica utilizada por esa Diputación Foral como soporte del convenio, las funciones de gestión de los recursos naturales que vienen encomendadas a la Diputación deben ser concedidas mediante los principios de publicidad, concurrencia e igualdad y no discriminación que deben imperar en la gestión indirecta de los servicios administrativos.

Igualmente, defendía que la posibilidad de que la FTPCA ceda esas atribuciones a las llamadas sociedades colaboradoras no está recogida en la legislación deportiva, ni tampoco en ninguna otra norma específica. Es más, el art. 9 de la Orden Foral 5/1998, de 14 de enero, solamente prevé la posibilidad de ceder la gestión y administración de los cotos de pesca a favor de la Federación Territorial de Pesca y Casting.

Por ello, concluía que era necesario que mediante una norma jurídica se previniese esta posibilidad y que la Diputación Foral de Álava definiera con claridad, a falta de legislación autonómica al respecto, el concepto de sociedades colaboradoras y los requisitos que deberían cumplir, sin que en ningún caso pueda determinarlos la federación.

Respecto a la segunda cuestión -el tratamiento diferenciado de los pescadores asociados respecto a los pescadores en general en los cotos gestionados por la federación territorial-, la cuestión a dilucidar era la constitucionalidad de la diferencia de

cuotas existentes entre los dos tipos de cotos en función de la gestión, ya que las sociedades colaboradoras ofrecían un descuento en la tarifa a sus asociados y no incluían un precio reducido para jubilados y personas con discapacidad.

Así, ante una posible vulneración del principio de igualdad en relación con la diferencia de tarifas entre los cotos de pesca y su incidencia en el derecho de libertad de asociación, desde su vertiente negativa, el Ararteko solicitó a la Diputación Foral conocer la justificación objetiva y razonable que pudiera explicar esta diferencia de trato recibido por los pescadores no asociados.

La Diputación declaró que el objetivo pretendido con la reducción de tarifa era gratificar a las sociedades deportivas por su participación en la gestión de los cotos. No obstante, la falta de participación del resto de asociaciones de pesca en condiciones de concurrencia e igualdad en la gestión de los cotos suponía una contradicción con tal razonamiento.

Respecto a la bonificación de los precios para jubilados, la Diputación estimó conveniente eliminarla de todos los cotos, para no incurrir en discriminación. Algo que, si bien salva la igualdad de la medida, es del todo criticable desde una perspectiva social y de promoción del bienestar de ese colectivo.

A la vista de tales circunstancias el Ararteko dirigió una recomendación a la Diputación Foral de Álava en los siguientes términos:

**“1. El Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Álava debería reconsiderar el contenido del convenio que anualmente firma con la Federación Alavesa de Pesca y Casting sobre la gestión de ciertos cotos de pesca, por cuanto tal convenio ampara que la gestión de dichos cotos pueda ser realizada por sociedades colaboradoras sin contar con ninguna norma jurídica que le habilite para ello.**

**2. De igual modo, se debería proponer a las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava la modificación de la Norma Foral 8/1998, de 23 de febrero, por el que se da nueva redacción a la disposición adicional 7ª, punto 5º de la Norma Foral 33/97, de 19 de diciembre, de Ejecución de los Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Álava para 1998, y establecer un precio público único para todos los usuarios en función de su costo, al margen de que la gestión de los cotos se realice por parte de la Diputación Foral o, de forma indirecta, por las sociedades colaboradoras, habida cuenta de la vulneración del principio de igualdad ante la ley en relación con el derecho de asociación que recoge la Constitución.”**

- Resultado

El Departamento Foral de Agricultura nos informó de la aprobación de la Orden Foral 7/1999 de 22 de enero, por la que se desarrolla la normativa que regulará el aprovechamiento de la pesca continental durante el año 1999. En concreto, su artículo 9 establece que durante el año 1999 la administración de los cotos de pesca se cederá a la Federación de Pesca de Álava.

Tomando como base esa orden, se ha redactado un nuevo convenio donde se dispone que la Federación Territorial de Álava debe convocar y tramitar la adjudicación

a las sociedades colaboradoras de la delegación de atribuciones previstas en el convenio “ajustándose a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación”, e informar de todo ello al Departamento de Agricultura de la Diputación Foral.

El Ararteko consideró que con esta determinación se cumplía el objetivo de la recomendación, es decir, asegurar la libre concurrencia de las asociaciones de pesca a la gestión de los cotos de pesca. No obstante, ha insistido en la falta de una norma autonómica o foral que, con el debido rango, establezca la definición de las sociedades colaboradoras y los requisitos necesarios para poder ser habilitadas para cumplir la gestión de los cotos.

Sobre el segundo aspecto, la Diputación ha manifestado que las Juntas Generales han aprobado una nueva norma foral nº 8/1998, de 23 de febrero, en relación con el régimen de tasas y precios públicos, que modifica el contenido de la disposición adicional séptima de la Norma Foral 36/98, en términos de mantener unos precios públicos iguales para los usuarios de los cotos de pesca.

## B) Comercio

### ⇒ *Sobre la venta ambulante de pan (690/1997)*

#### • Reclamación

Se recibió en esta institución un escrito de queja promovido por un comerciante de Valle de Trápaga-Trapagaran que denunciaba el ejercicio de la venta ambulante de pan, huevos y productos lácteos en esta localidad, así como la pasividad de las autoridades locales ante esta práctica.

#### • Análisis

Ante esta situación, el Ararteko trasladó a la entidad local afectada la queja recibida, señalando que la conducta denunciada podía conllevar la infracción, entre otros, de lo dispuesto en el art. 21 del Real Decreto 1.137/84, de 28 de marzo, por el que se reglamenta la fabricación, circulación y comercio de pan y panes especiales.

En su respuesta, la entidad local remitió a esta institución de las alegaciones presentadas por el denunciado, en las cuales se señalaba que la actividad que efectivamente se realizaba no era la venta ambulante de pan y productos lácteos, sino el reparto a domicilio, previo encargo al establecimiento de dichos productos.

Para facilitar los criterios de actuación que debían presidir la buena gestión municipal en este asunto, el Ararteko consideró conveniente realizar una serie de consideraciones, mediante las cuales se intentó compatibilizar el principio de libertad de empresa con la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

Así, le recordó a esta corporación que las empresas dedicadas a la actividad comercial en el ramo de la elaboración del pan han de ajustar su actividad a las prescripciones que establece la Reglamentación Técnico-Sanitaria para la Fabricación, Circulación y Comercio del Pan y Panes Especiales, aprobada mediante Real Decreto 1.137/84, de 28 de marzo, así como el Decreto 184/83, de 11 de julio, de Régimen de Distribución y Comercio de Pan, que prohíben totalmente la venta ambulante y la venta domiciliaria de pan y panes especiales.

En este sentido, el Ararteko insistió en que todo establecimiento de venta de pan autorizado podía realizar la entrega del pan que vende a domicilio, siempre que la entrega se ajustase a los requisitos que impone la Reglamentación Técnico-Sanitaria para la Fabricación, Circulación y Comercio del pan y Panes Especiales en su art. 21.2: existencia de un pedido, envasado del pan y entrega de factura.

Igualmente, le recordó al Ayuntamiento las competencias de control y vigilancia de los alimentos que atribuye a las entidades locales nuestro ordenamiento y le instó a que hiciese uso de ellas.

- Resultado

El Ayuntamiento de Valle de Trápaga-Trapagaran comunicó a esta institución que había cesado la actividad de venta de pan y productos lácteos denunciada.

## 2. BIENESTAR SOCIAL

### 2.1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 1999, se han presentado un total de 71 quejas en el área de Bienestar Social.

Algunas cuestiones suscitadas con ocasión de quejas presentadas por los ciudadanos sugieren la necesidad de realizar adecuaciones en los procedimientos que deciden sobre el acceso a los servicios que solicitan. Estas quejas nos han llevado a formular una recomendación de carácter general que se recoge en el capítulo VI de este informe, sobre la necesidad de que, cuando se denieguen las solicitudes planteadas por los ciudadanos, se motive suficientemente esa denegación y se señale de manera expresa cuáles son los cauces de revisión que éstos pueden utilizar.

El domicilio, y su correspondiente reflejo en el padrón municipal, es una circunstancia esencial a tener en cuenta en la concesión de determinadas ayudas sociales. Algunas de las quejas de los ciudadanos han tenido que ver con las dificultades que han encontrado para su concesión, por la interpretación que la Administración ha realizado de esa circunstancia del empadronamiento.

Con el fin de realizar un seguimiento de las recomendaciones realizadas por el Ararteko, durante este año se han visitado varios centros de atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección. Con esa misma finalidad se han visitado algunas residencias de tercera edad. Estas visitas quedan recogidas en el capítulo I de este informe.

Durante el año 1998 se firmó un acuerdo entre la Diputación Foral de Bizkaia, el Departamento de Sanidad, y Osakidetza, con objeto de colaborar en la resolución de problemas de naturaleza sociosanitaria. El desarrollo insuficiente de sus previsiones ha sido la razón de que el Ararteko haya recibido el testimonio de personas y colectivos de Bizkaia que consideran que no están recibiendo la atención que precisan. Se trata de una cuestión que no afecta únicamente a esta área, y que está íntimamente unida a la necesaria definición de lo que ha venido en llamarse espacio sociosanitario, por lo que hacemos igual mención en la introducción correspondiente a Sanidad.

### 2.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

#### A) Asistencia a las personas mayores

⇒ *La aportación económica municipal en la financiación de las residencias de la tercera edad en los casos de cambio de empadronamiento de la persona solicitante en los últimos años (2374/1998)*

En el informe presentado el pasado año, mencionamos esta queja, pero en el momento de su redacción no había finalizado la tramitación del expediente. Ahora, una vez resuelto, citamos nuevamente el caso, por su importancia.

- Reclamación

Una persona mayor había residido largos años en un municipio guipuzcoano hasta que trasladó su residencia a otro municipio del mismo territorio, para vivir con su hija y su familia. Cuando llevaba un año en el nuevo municipio, su situación física empeoró y solicitó el ingreso en una residencia para la tercera edad. No se cuestionó su necesidad, sin embargo, surgió el problema de la aportación económica municipal.

- Análisis

Tanto la Diputación Foral de Gipuzkoa como los ayuntamientos afectados establecen el plazo de cinco años de empadronamiento en sus respectivos territorios (o ser natural de Gipuzkoa, en el caso de la Diputación) para acceder a las ayudas económicas para ingreso en residencias.

En este caso, la Diputación Foral asumió su participación financiera en el coste de la plaza, pues la solicitante cumplía el requisito citado. El problema surgió a la hora de determinar qué Ayuntamiento -el de origen o el de destino- debía asumir la participación municipal, pues la solicitante ya no era vecina del primero y no llevaba los cinco años exigidos en el segundo.

- Resultado

La Diputación Foral de Gipuzkoa elaboró unas pautas de actuación para estos supuestos, que pretendían ser fórmulas de colaboración amistosa entre los ayuntamientos guipuzcoanos. Ese documento fue aprobado por la Comisión Territorial de Gipuzkoa de EUDEL (Asociación de Municipios Vascos).

Finalmente, tras diversas negociaciones, los dos Ayuntamientos afectados aceptaron la aplicación de tales pautas, que en este caso concreto indican lo siguiente: en una primera fase, el Ayuntamiento de origen abonará la totalidad de la aportación municipal, puesto que allí ha estado más tiempo empadronada la solicitante durante los cinco años anteriores a su solicitud de ingreso en una residencia. No obstante, una vez que la solicitante cumpla los cinco años de empadronamiento en el municipio de destino, será este Ayuntamiento quien asuma la financiación correspondiente.

⇒ *Realización de actividades lúdicas en un centro de atención diurna para personas de la tercera edad (983/1999)*

- Reclamación

Una persona manifestó al Ararteko su preocupación por la, a su juicio, escasa actividad ocupacional que desarrollaban las personas que acudían a un centro de atención diurna para personas de la tercera edad dependiente del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz. Señaló que, algunas veces, esas personas pasaban el día sin realizar ninguna actividad y que deseaban ocupar su tiempo con actividades de ocio en el centro, pero que no se atrevían a manifestar claramente su disconformidad con su situación, para evitar las muestras de descontento del personal del centro hacia quienes lo planteaban.

- Análisis

El Ararteko transmitió el contenido de la queja a dicho Ayuntamiento, solicitando su opinión al respecto. En la respuesta nos informó sobre las características y el personal de que disponían. Igualmente, nos adjuntó un programa semanal de actividades que, en nuestra opinión, era bastante completo, siempre y cuando se desarrollara adecuadamente.

- Resultado

Transmitimos todo lo anterior a la interesada y ésta nos manifestó que la situación en el centro había mejorado sustancialmente en cuanto a los aspectos de su queja. Ante ello, cerramos el expediente.

En este caso, la petición de información por parte del Ararteko sirvió para que el Ayuntamiento atendiese las carencias denunciadas en la queja.

## B) **Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo**

⇒ *Sobre la incidencia del domicilio en el que se encuentra empadronado el peticionario del Ingreso Mínimo de Inserción y de una Ayuda de Emergencia Social (1419/1998)*

- Reclamación

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko el hecho de que el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz le hubiera negado el reconocimiento de su derecho a percibir el Ingreso Mínimo de Inserción y una Ayuda de Emergencia Social, entre otras circunstancias, porque, a criterio de la corporación municipal, el domicilio en el que se encontraba empadronado no constituía su residencia efectiva.

- Análisis

A juicio del Ararteko, el asunto sometido a su consideración tenía íntima y directa relación con la acreditación de que el interesado formaba parte de un hogar independiente y con la fecha del inicio de esta particular circunstancia. La negativa del Ayuntamiento a reconocer el derecho a percibir el Ingreso Mínimo de Inserción se debía a que el reclamante no había probado que dispusiera de un hogar independiente con un año de antelación a la fecha en la que presentó la solicitud. El rechazo a reconocer el derecho a una Ayuda de Emergencia Social, derivaba de que, en opinión de los servicios municipales, el interesado no residía en el domicilio en el que figuraba empadronado. En definitiva, en ambos supuestos nos encontrábamos con un problema de prueba de residencia y domicilio.

El artículo 16 e la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local -en la redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero- determina que “*El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán el carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos*”

*administrativos*". Asimismo, este precepto prevé que el padrón municipal contendrá, con carácter obligatorio, entre otros, el dato correspondiente al domicilio habitual. El artículo 15 de dicha norma impone a quienes vivan en España la obligación de inscribirse en el padrón del municipio en el que residan habitualmente. Estas previsiones han tenido reflejo en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial (artículos 53, 54 y 57) según modificación operada por el Real Decreto 2.612/1996, de 20 de diciembre. Del contenido de la regulación precedente hemos de llegar a la necesaria conclusión de que a "*efectos administrativos*", los datos del padrón municipal son incuestionables en lo referente a la realidad de la información contenida en sus asientos.

La información del padrón municipal, lejos de ser inmutable, requiere que se ajuste a la realidad, habida cuenta de la importancia sustantiva que, para los ciudadanos, se desprende de sus datos. Por esta razón, el artículo 17 de la Ley de Bases de Régimen Local determina que "*Los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en estos concuerden con la realidad*". En el mismo sentido se manifiesta el artículo 62 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial (RPDT). Por ello, las variaciones comunicadas por los vecinos y las informaciones obtenidas en tal sentido por los ayuntamientos, mediante sus propios trabajos o procedentes de otras administraciones públicas (arts. 68 y 69 del RPDT), han de tener su reflejo actualizado en los asientos del padrón. Este procedimiento de actualización de los datos del registro no puede, sin embargo, concluirse sin que el afectado por la medida tenga oportuno conocimiento.

El artículo 69.2 del RPDT establece que "*Siempre que se produzcan actualizaciones, el Ayuntamiento deberá poner en conocimiento de cada vecino afectado los datos que figuran en su inscripción padronal, para su información y para que pueda comunicar a dicho Ayuntamiento las rectificaciones o variaciones que procedan*". Por otro lado, el artículo 72 de la misma norma determina que "*Los Ayuntamientos darán de baja, de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 54 de este Reglamento, una vez comprobada esta circunstancia en el correspondiente expediente en el que se dará audiencia al interesado*".

Las previsiones contenidas en los anteriores preceptos plantean la posibilidad y la necesidad de que las administraciones públicas lleven a cabo actividades de gestión para actualizar los datos del padrón municipal, pero siempre, y en todo caso, con conocimiento de los interesados. Las variaciones operadas sin conocimiento de los afectados han sido consideradas, entre otras, por la Sentencia de 13 de junio de 1995 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

En el expediente tramitado por el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, el interesado había afirmado que desde abril a octubre de 1997, había residido en el domicilio de una familiar fuera de esa localidad y que, desde octubre de 1997, reside en un domicilio de esa ciudad, si bien no se había empadronado en este último hasta febrero de 1998. Hasta esa fecha aparecía empadronado en el domicilio de sus padres, también en esa capital. Los servicios municipales, sin embargo, no dieron validez probatoria a la documentación que aportó el interesado para acreditar su residencia en fuera de Vitoria/Gasteiz -en concreto, un escrito suscrito por el familiar- y negaron carácter de fehaciencia

a los datos del padrón, en cuanto a su residencia en el piso en el que el interesado manifestaba residir. Ello supuso el rechazo a reconocer que constituye un hogar independiente, a los efectos del artículo 3.a) de la Ley 2/1990, de 3 de mayo, reguladora del Ingreso Mínimo de Inserción, y a que dispone de vivienda propia cuyos gastos de disfrute y mantenimiento debe subvenir.

La destrucción de la presunción de veracidad de los datos del padrón municipal requiere una práctica probatoria suficiente y adecuada y, por esa razón, puede ser comprensible que los servicios municipales no hayan otorgado credibilidad suficiente al escrito aportado por el interesado en cuanto a su residencia fuera de Vitoria/Gasteiz desde abril a octubre de 1997. Sin embargo, a criterio del Ararteko, no resulta conforme a derecho negar la realidad de los datos obrantes en el padrón municipal, los cuales reflejan que, desde febrero de 1998, el domicilio habitual del interesado es aquel en el que manifiesta residir. A esta conclusión llegamos por la presunción *ex lege* de la veracidad de los datos obrantes en los asientos del padrón municipal. Como anteriormente se ha referido, los datos del padrón pueden y deben ser actualizados para que coincidan con la realidad, y para adoptar un acuerdo de estas características, se requiere la audiencia del interesado. Hasta tanto no se tramite el correspondiente expediente de modificación, conforme a las previsiones del ordenamiento jurídico, los datos contenidos en él han de reputarse como ciertos. Por ello, si los servicios municipales tuvieron constancia de que el domicilio habitual del promotor de la queja no era el que aparecía reflejado en el padrón municipal, deberían haber tramitado un procedimiento en el que, previa audiencia del interesado, se podría haber acordado la oportuna modificación, si es que del contenido del expediente se hubiera llegado a tal conclusión. Hasta entonces, sin perjuicio de los informes de que dispongan los servicios municipales, el domicilio del interesado era, a estos efectos, el que aparecía reflejado en el padrón municipal.

- Resultado

A la vista de las anteriores consideraciones, se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que revisara de oficio la resolución del Concejal Delegado del Área de Asuntos Sociales por la que se negaba al reclamante el derecho a percibir el Ingreso Mínimo de Inserción, la Ayuda de Emergencia Social y la prestación municipal de alimentación, con los efectos que fueran procedentes respecto a su parte dispositiva, y que debería tener en cuenta para ello que el domicilio del interesado era el que aparecía reflejado en los asientos del padrón municipal de habitantes. El Ayuntamiento de Vitoria, tras mantener varios contactos con los servicios de esta institución, aceptó la recomendación. Reconoció, previo el oportuno expediente contradictorio, que el domicilio del interesado era aquel que aparecía reflejado en el padrón municipal de habitantes, y le concedió la Ayuda de Emergencia Social.

### C) Prestaciones sociales de contenido económico

⇒ *La declaración individual sobre el número de convivientes contravenía los datos del padrón municipal (2607/1998)*

- Reclamación

Una persona que era beneficiaria de una pensión no contributiva por jubilación recibió una resolución de la Diputación Foral de Gipuzkoa por la que se le suspendía

el derecho a continuar recibiendo dicha pensión. Además, se consideraba que le habían abonado indebidamente las cinco mensualidades anteriores (enero-mayo de 1998), por lo que se requería la devolución de su importe. La medida se debía a que se había reducido el número de miembros de la unidad familiar y a que, en la nueva situación, los ingresos familiares excedían el máximo establecido para ese número de miembros.

Efectivamente, se habían producido cambios en la composición familiar, pero la interesada y la Administración discrepaban sobre la fecha en que ocurrieron dichos cambios.

- Análisis

La interesada señalaba que vivía con su esposo y que, hasta el 12 de mayo de 1998, su hija y su nieto habían convivido con ellos. Como prueba, aportaba una certificación padronal.

La Diputación, por su parte, consideraba que, al menos desde el 1 de enero de ese año, el matrimonio vivía solo. Tal opinión se basaba en la declaración individual anual (preceptiva para todos los beneficiarios de esta pensión) que la interesada había presentado ante dicha diputación sobre su situación e ingresos. En ella señalaba como convivientes únicamente a su esposo.

En este caso nos encontramos con unas certificaciones padronales cuya veracidad se presume y con una declaración de la propia interesada en sentido contrario. Por ello, se recabó más información del ente foral afectado.

- Resultado

En su respuesta nos indicó que cuando la interesada presentó dicha declaración, el 8 de mayo, la funcionaria que le atendió observó que se había modificado la composición familiar con respecto a la declaración del año anterior. Ante esto, la interesada le manifestó verbalmente que el cambio tuvo lugar en enero y que desde esa fecha ella vivía únicamente con su esposo. Esta afirmación corroboraba la declaración firmada por la interesada y la funcionaria lo hizo constar en el expediente, prueba que se nos envió.

Por todo ello, se consideró que la actuación de la Diputación Foral de Gipuzkoa no había sido arbitraria.

⇒ *Penalización por la justificación del gasto de ayudas sociales fuera del plazo establecido (173/1999, 199/1999 y 531/1999)*

- Reclamación

Se han tramitado tres expedientes con el siguiente motivo de queja: el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián denegó a los reclamantes su solicitud de una ayuda de emergencia social (AES) para el primer semestre de 1999, debido a que presentaron fuera del plazo establecido los justificantes del gasto de la ayuda recibida en la segunda mitad de 1998.

El Ayuntamiento había notificado a los interesados la concesión de la ayuda destinada a alquiler de vivienda. En este escrito, enviado en el mes de julio del año 1998, se informaba, entre otras cosas, de que los justificantes del gasto correspondiente al segundo semestre debían presentarse durante el mes de diciembre, y se advertía a los interesados que, de no cumplirse lo anterior, no se les tramitarían las solicitudes de estas ayudas para el próximo año.

Las tres personas que acudieron a esta institución justificaron dichos gastos a primeros de enero de 1999, en el momento en que presentaron la solicitud de ayudas, también para alquiler de vivienda, para ese año. Sin embargo, el Ayuntamiento denegó admitir las solicitudes de ayuda para el primer semestre, alegando que los justificantes del ejercicio anterior se habían presentado fuera del plazo, y que ya se les había informado de ello en el escrito remitido en julio de 1998 y mediante anuncios en la prensa.

- Análisis

Esta institución consideró que los cinco meses que mediaban entre el mes de julio (cuando el Ayuntamiento había enviado su único escrito) y el de diciembre (cuando el ciudadano debía justificar el gasto) era un tiempo excesivo para que, sin ningún otro aviso, el incumplimiento de una obligación formal pudiera tener consecuencias tan importantes para los afectados. Más aún cuando se trata de personas con escasos recursos personales y económicos, por lo que el no disponer de la ayuda tiene en ellas una incidencia cualitativamente mayor que en otras.

La notificación pública por medio de un anuncio en la prensa no la consideramos, por sí sola, suficiente, por su falta de garantía de recepción por parte de los interesados.

Se daba, pues, a nuestro juicio, una clara descompensación entre la actividad realizada por el Ayuntamiento y las consecuencias que se le imponían al ciudadano si no cumplía estrictamente, cinco meses después, lo ordenado.

Por otra parte, entendimos que la medida adoptada era contraria a la finalidad y filosofía de las ayudas - paliar las situaciones de precariedad-, y que la penalización aplicada podía producir efectos no deseados. Por ello, esta institución abogó por otras respuestas menos drásticas.

El Ayuntamiento, en la respuesta a la petición del información del Ararteko, se reafirmaba en que los interesados conocían su obligación de presentar los justificantes dentro del plazo, en que esta obligación implicaba a toda la familia y en que el servicio atendía cuantas cuestiones se le planteaban. Admitía, eso sí, la conveniencia de un mayor seguimiento de los casos por parte de los servicios sociales de base, y, aunque consideraba que era una cuestión urgente, indicaba que de momento había problemas organizativos y de medios humanos, y que este hecho se podría paliar a medio plazo.

- Resultado

El Ararteko envió una recomendación al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, para que revisara su decisión de no tramitar la solicitud de ayuda de los interesados para el primer semestre del presente año. Esa recomendación no fue aceptada.

### 3. CULTURA Y BILINGÜISMO

#### 3.1. INTRODUCCIÓN

Las quejas que se han recibido en esta área han sido 15, que son un 1,67% de las totales. Su distribución por subáreas ha sido la siguiente:

- En el apartado de cultura .....	10
- En el apartado de bilingüismo .....	5

Dentro del apartado de bilingüismo, se han presentado quejas que son expresión de dos facetas complementarias, que deben ser tenidas en cuenta por las administraciones públicas, como entes obligados a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a utilizar cualquiera de los dos idiomas oficiales. Así, junto al detrimento del derecho a utilizar el euskara denunciado por algunos ciudadanos, también han formulado quejas algunos aspirantes al empleo público, con relación a la exigencia del euskara.

Entre las quejas que se han recibido, cabe mencionar las dirigidas Osakidetza y a la Ertzaintza. Se trata de ámbitos en los que se ha retrasado la aprobación del correspondiente plan de euskaldunización; actualmente todavía está pendiente el de Osakidetza, si bien, como hemos podido comprobar, se encuentra en una avanzada fase de elaboración.

La aprobación de esos planes y su aplicación, ayudara no sólo a hacer más efectivo el reconocimiento del euskara como idioma oficial, sino también a que su exigencia a los aspirantes a un empleo público se haga con criterios que sean indiscutibles, desde el punto de vista de los parámetros con los que se ha de juzgar dicha exigencia.

En el apartado de cultura, podemos decir que el derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación de titularidad pública sigue siendo un problema pendiente de resolver, porque los términos en que este derecho puede ser ejercido están aún sin delimitar.

Aunque el número de quejas formuladas sobre el mantenimiento del patrimonio histórico, por sí mismo, no sea indicativo, su análisis nos ha servido para constatar el problema de la rehabilitación de los bienes culturales que han llegado hasta nuestros días, y que se encuentran pendientes de actuaciones, por la limitación de medios.

#### 3.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

##### A) Bilingüismo

⇒ *El derecho a usar el euskara y su relación con los medios personales disponibles (2317/1998)*

- Reclamación

Una persona acudió a una comisaría de la Ertzaintza para presentar una denuncia, expresándose en euskara. Debido a que el agente que podría atenderle en ese

idioma no se encontraba en las dependencias policiales, se le indicó que podía acudir a otra comisaría en la misma ciudad.

- Análisis

El derecho a utilizar el euskara, consecuencia de su carácter cooficial, tiene una relación directa con los medios disponibles. Por ello, puede parecer que ese derecho sólo es operativo cuando se haya cumplido la fecha de preceptividad de un determinado puesto de trabajo y, por tanto, el funcionario que lo ocupe y atienda al ciudadano conozca el euskara.

De admitir ese planteamiento, se corre el riesgo de confundir el derecho a utilizar el euskara, con un correlativo deber de conocer el euskara del funcionario con quien se ha relacionado el ciudadano, y olvidar que de quien se predica ese deber es de la Administración.

El derecho a ser atendido en euskara existe, y cuando un ciudadano no pueda ser atendido en esta lengua, deberá quedar acreditado que es como consecuencia de una efectiva imposibilidad material. Es decir, si quien atiende en primer lugar a una persona no conoce el euskara, la oficina administrativa de la que se trate deberá procurar hacerlo a través de otros medios personales y, si esto no es posible, entonces se tratará de una imposibilidad real.

- Resultado

El Ararteko hizo una sugerencia al Departamento de Interior para que cuando un ciudadano acuda a una comisaría de la Ertzaintza expresándose en euskara, si el agente que le atiende no lo conoce, se compruebe si es posible hacerlo acudiendo a cualquier operativo disponible en el momento.

El Departamento mostró su conformidad e indicó que trataría buscar soluciones como la sugerida.

⇒ *Un supuesto especial del derecho a relacionarse en el idioma oficial elegido (740/1999)*

- Reclamación

Una persona que acudió al servicio de urgencias a acompañar a su madre, de 81 años, que tenía dificultades para expresarse en castellano, se quejaba contra Osakidetza, por la imposibilidad de utilizar el euskara en esas circunstancias.

- Análisis

No cabe duda de que las quejas que los ciudadanos presentan por la imposibilidad de utilizar el euskara en sus relaciones con la Administración tienen fundamento. Esta afirmación debe matizarse, sin embargo, recordando que no puede obviarse la actual situación de limitación de medios personales, lo que exige un proceso progresivo de euskaldunización del personal administrativo que permita el pleno ejercicio del derecho.

Hay supuestos en los que la imposibilidad de ejercer el indiscutible derecho a utilizar el euskara cobra mayor relevancia, por las dificultades que la persona afectada tiene para poder expresarse en castellano.

Abordar este problema atendiendo tanto al derecho de quienes desean utilizar el euskara, como al de quienes vayan a ocupar los puestos para atender a estos usuarios, pasa necesariamente por la aprobación del plan de euskaldunización. Su aprobación, ofrecerá una garantía para objetivar la exigencia del conocimiento del euskara a los empleados, y contribuirá a que no pierda virtualidad el principio de progresividad, tantas veces utilizado para matizar la obligación de la Administración con relación al derecho de los ciudadanos a usar el euskara.

- Resultado

Tras exponer el contexto en el que, a juicio del Ararteko, debía analizarse la queja, se dio traslado de ésta al Director General de Osakidetza, resaltando las circunstancias específicas de quien sufrió el detrimento del derecho, y apelando a la importancia que para dar una respuesta efectiva a estas situaciones tiene la aprobación y aplicación del plan de euskaldunización en Osakidetza, actualmente en avanzado estado de elaboración.

## B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *Ayudas para la investigación y perfeccionamiento en artes escénicas y musicales. Reintegro de cantidades percibidas (467/1999)*

- Reclamación

Se ha recibido un escrito de queja con motivo de la decisión tomada por el Departamento de Cultura y Euskara de la Diputación Foral de Álava de exigir el reintegro de una ayuda concedida para la investigación y perfeccionamiento en las modalidades de artes escénicas y musicales, debido a la demora en la entrega de la memoria prevista en la convocatoria como una de las obligaciones de los beneficiarios de las ayudas.

- Análisis

Como viene declarando reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, la subvención es una donación modal *ad causam futuram*, en el sentido de que el acto singular consistente en la subvención no obedece a un *animus donandi*, sino a la causa de lograr con esta técnica de fomento la realización de unos fines considerados muy convenientes para el interés social o público. Este aspecto explica que se requiera al subvencionado la realización de una determinada actividad que, de no llevarse a cabo, obliga a la Administración a dejar sin efecto la subvención por faltar el presupuesto causal de ésta (STS 02-04-98 y de 31-03-97 RJ 1998\1453 y 1997\685).

Es habitual, por tanto, que las disposiciones administrativas que regulan las diferentes ayudas o programas de fomento contemplen la devolución o reintegro de las cantidades subvencionadas en el supuesto de incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos para su percepción, sin que este reintegro del importe deba enmarcarse en el ámbito de la potestad sancionadora.

Entrando a considerar las ayudas objeto de la queja, es cierto que la base octava de la Orden de convocatoria, a renglón seguido de establecer la obligación de remitir en un plazo cierto una memoria sobre la totalidad del trabajo realizado, advierte que: “*En caso de negativa del beneficiario/a de la Ayuda a presentar los mencionados*

*informes en los plazos establecidos o falta de aprovechamiento a juicio del Jurado, el Diputado Foral titular del Departamento de Cultura y Euskara podrá acordar la retirada de la Ayuda y la devolución de las cantidades abonadas.”*

No obstante, la base decimotercera de esta misma Orden de convocatoria establece que el beneficiario: *“podrá llegar a perder la Ayuda concedida en esta convocatoria, previa apertura de expediente, por omisión dolosa o falseamiento de datos formulados en su solicitud y documentación aportada o incumplimiento de las obligaciones previstas en esta convocatoria (...).El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que fijan en las presentes bases supondrá la revisión de la misma y en su caso la anulación, disminución o devolución de la cantidad otorgada”*.

En opinión de esta institución, el contenido de estas bases de la convocatoria, así como una interpretación integrada y acorde de éstas con lo preceptuado en la Norma Foral 3/1997, de 7 de febrero, de Subvenciones y Transferencias del Territorio Histórico de Álava, impedían plantear una suerte de incumplimiento de carácter estrictamente objetivo (cual es la presentación de la documentación fuera de plazo) que, a su vez, permitiera obviar determinadas garantías formales de procedimiento que asisten a los interesados.

Al contrario, la redacción dada a las bases octava y decimotercera hacían que el incumplimiento de esta obligación, lejos de tener un carácter objetivo y automático, tuviera que ser analizado de forma matizada (incumplimiento doloso o de mala fe, incumplimiento simple, concurrencia de especiales circunstancias, etc.), ya que sólo de esta manera podían llegar a establecerse, de forma justa, razonable y proporcionada, las consecuencias que se derivaran de dicho incumplimiento.

A nadie escapa que una actuación administrativa en este sentido debe arbitrarse mediante un cauce adecuado, esto es, mediante la apertura de un expediente contradictorio que, permitiendo la audiencia de los interesados, asegure la debida y efectiva tutela de sus intereses.

De igual modo, esta misma necesidad de asegurar una tutela efectiva obliga a que el procedimiento que se inicie culmine con una resolución en la que se traten y analicen de manera motivada todas las cuestiones que lleguen a plantearse en su curso.

Pues bien, revisado el procedimiento seguido por la Diputación Foral, resultaba evidente la falta de garantías en la que se había incurrido. Así, era de destacar la ausencia de un procedimiento contradictorio y, en especial, de un trámite de alegaciones que, de estimarse superado por el escrito de reclamación formulado por la interesada, nos llevó a significar y subrayar la falta de motivación de la resolución última del procedimiento.

#### • Resultado

El Ararteko formuló la recomendación 86/1999, instando a que se adoptaran las medidas que permitieran revisar el procedimiento seguido para el reintegro de las cantidades percibidas en el marco de las ayudas para la investigación y perfeccionamiento en las modalidades de artes escénicas y musicales, de tal modo que, cuando menos, se dictara una nueva resolución en la que se analizaran de manera motivada todas y cada una de las alegaciones formuladas en el escrito de reclamación de la interesada.

En el momento de cerrar la elaboración del informe seguimos pendientes de recibir la contestación de la Diputación Foral de Álava.

### C) Patrimonio cultural

⇒ Sobre el acceso gratuito de los ciudadanos a los museos (1949/1997)

- Reclamación

Un ciudadano planteó ante el Ararteko el derecho de acceso gratuito de los ciudadanos a los bienes culturales que dispone nuestro pueblo, en concreto al Museo Guggenheim y al castillo de Butrón, al menos un día a la semana.

- Análisis

Esta cuestión debe determinarse partiendo del propio texto de la Constitución de 1978, que en su artículo 44.1 señala que “*Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho*”. La lectura de este principio rector debe servir para dirigir la acción cultural de los poderes públicos que ha de centrarse en una participación plural de los ciudadanos en la cultura.

De esta forma, dentro de su ámbito competencial la Comunidad Autónoma Vasca ha desarrollado la conocida Ley 7/90, de 6 de agosto, de Patrimonio Cultural Vasco, que desarrolla, concreta y materializa el derecho a acceder a la cultura de todos los ciudadanos y ciudadanas vascos. Esta ley tiene por objeto, como reza su primer artículo, “*la defensa, enriquecimiento y protección, así como la difusión y fomento del patrimonio cultural vasco*”.

Siguiendo este cometido clasifica, con carácter general, a los bienes culturales como calificados o inventariados, en función del régimen de su protección. Si bien el castillo de Butrón dispone de un régimen transitorio basado en el Decreto de 22 de abril de 1949, sobre normas de protección de castillos, según la disposición adicional primera de la Ley 7/90, merece la consideración de bien cultural calificado. De este modo, dentro del régimen jurídico de este tipo de bienes culturales se exige que esté sometido a visita pública, conforme a lo establecido en el artículo 24.3 de dicha ley. Este régimen de acceso público, a falta de desarrollo, no implica en ningún modo el acceso gratuito a este servicio, ya que existe la posibilidad del cobro de un precio por razón de la conservación de estos bienes o de la gestión del propio servicio. Este precio lo fijan los poderes públicos en los casos en que la titularidad del bien es pública, y sus propietarios, en los demás casos.

Así observamos que, según recoge el texto legislativo citado, la consideración de ese castillo como asimilado a los bienes culturales calificados implica la obligación de permitir que el público lo visite, pero el precio de acceso depende de sus propietarios, como propietarios del bien.

Idéntico régimen disponen los museos, como instituciones de transmisión de los bienes culturales. En estos casos, el artículo 91 considera que “*el Gobierno Vasco garantizará el acceso libre y gratuito a los museos de titularidad autonómica, sin perjuicio de las restricciones que por razón de la conservación de los bienes en ellos cuestionados o de la función de la propia institución puedan establecerse*”. De este modo, el artículo 22 del Real Decreto 620/1987, tras ser modificado por Real Decreto 496/1994, dispone lo siguiente en relación con los museos adscritos al Sistema Español de Museos “*Por orden se aprobarán los precios de entrada de los museos de*

*titularidad estatal. Se accederá en condiciones de gratuidad a los museos de titularidad estatal, al menos cuatro días al mes, uno por semana, previamente señalados*". Así las cosas hemos de entender supletoria esta normativa en los museos de titularidad autonómica, foral o local.

En todo caso, cuando la titularidad sea privada, como es el caso del Museo Guggenheim-Bilbao, o bien como ocurre en pinacotecas privadas similares (verbigracia la Fundación Colección Thyssen-Bornemisza), las condiciones del acceso y las tarifas de entrada y demás condiciones se regirán por su normativa interna del propio centro cultural.

- Resultado

Por ello, no se apreció ninguna irregularidad en los supuestos planteados y se dio por finalizada nuestra intervención en este asunto.

⇒ *El mal estado de algunos bienes del patrimonio cultural (497/1999)*

- Reclamación

Una persona presentó una queja por las malas condiciones en las que se encontraba una casa-torre de la que era propietario. Se quejaba de que la Administración no declaraba la ruina del edificio, ni cumplía con su obligación de iniciar un expediente de expropiación, como prevé la Ley 7/1990, de Patrimonio Cultural Vasco.

- Análisis

La declaración de ruina es un concepto urbanístico que en el caso de los bienes calificados o inventariados tiene particularidades. A este respecto, a diferencia de lo que puede darse en otras edificaciones que no están sometidas al régimen especial de los bienes culturales, la declaración de ruina de estos bienes no conlleva su total demolición, sino únicamente la de algunos de sus componentes.

Esas peculiaridades tienen también su reflejo en la Ley 7/90, que prevé que si la declaración de ruina es consecuencia del incumplimiento de las obligaciones establecidas en sus artículos 20 o 35, no se autorizará, y se exigirá la conservación del bien a cargo del propietario.

Existe un deber de los poderes públicos de intervenir en la protección de los bienes que forman parte del patrimonio cultural. Como consecuencia de las limitaciones presupuestarias, ese deber no puede ser siempre cumplido y quedan necesidades sin atender.

Desde esa perspectiva, es cierto que existe un problema y que a consecuencia de no poder atender todas las necesidades, la recuperación de algunos bienes queda definitivamente condicionada. Sin embargo, el ordenamiento no prevé un correlativo derecho subjetivo del propietario de un bien cultural a exigir a la Administración que ejerza su competencia para su expropiación.

- Resultado

El Ararteko informó al promotor de la queja de que, desde la perspectiva de su situación de propietario, la denegación de un permiso de demolición total, o la falta de expropiación del bien, no eran actuaciones irregulares de la Administración.

## 4. EDUCACIÓN

### 4.1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del año 1999 se han presentado ante el Ararteko un total de 76 quejas correspondientes al área de educación, lo que representa un 8,47% del total de las quejas tramitadas.

Atendiendo a datos estrictamente cuantitativos se ha producido un incremento en relación con las 52 quejas que fueron presentadas el pasado ejercicio de 1998.

Desde un punto de vista material o de contenido de las quejas tramitadas, la actividad que el Ararteko ha desarrollado a lo largo de 1999 ha continuado en la misma tónica de ejercicios anteriores. Para corroborar esta afirmación, efectuaremos un somero recorrido por los distintos niveles o tramos educativos:

#### **Educación infantil:**

La oferta educativa para niñas y niños de dos años sigue desconociendo el mandato de la Ley de Escuela Pública Vasca de asegurar una efectiva igualdad de oportunidades entre todos los alumnos, mediante medidas de discriminación positiva para compensar las desigualdades de origen, entre ellas las relativas a las **necesidades educativas especiales** ligadas a minusvalías físicas o psíquicas. En este sentido, se han recibido nuevas quejas de padres que se han encontrado con dificultades para la normal **admisión**/escolarización de sus hijos en los centros públicos de su elección, debido a la falta de personal de apoyo suficiente.

Confiamos en que la repetida falta de aceptación de las recomendaciones que se vienen formulando por esta institución al Departamento de Educación, Universidades e Investigación pueda ser reorientada gracias a los trabajos de la Comisión interinstitucional creada para el estudio y evaluación del primer tramo de educación infantil siguiendo el acuerdo de la Comisión de Educación y Cultura del Parlamento Vasco de fecha de 21 de abril de 1999.

Las normas de admisión y matrícula en escuelas infantiles municipales como las dependientes del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz han dado lugar a una actuación de oficio orientada a eliminar la valoración como mérito de la condición de empleado del departamento municipal de educación, por entenderla vulneradora del principio de igualdad (resumen de queja 4/1999OF).

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

**Admisión** de alumnos - Se ha requerido la intervención del Ararteko en supuestos de falta de reconocimiento de convenios privados de colaboración que aseguraban el itinerario educativo entre centros privados concertados (resumen de queja 679/1999). Asimismo, se han suscitado quejas en relación con la consideración del mérito relativo a la proximidad del domicilio familiar, mérito éste cuyo tratamiento procesal no deja de ser motivo de polémica (resumen de queja 610/1999).

Alumnos con **necesidades educativas especiales** - Se han planteado distintas líneas de intervención. Por un lado, se ha hecho una labor de seguimiento de algunos centros educativos que debían eliminar barreras arquitectónicas y realizar las

correspondientes obras de adecuación, ya que tenían escolarizados alumnos afectados por minusvalías físicas. Por otro lado, se ha intentado hacer una labor de mediación en relación con propuestas como la presentada por la asociación guipuzcoana de padres de niños con deficiencias visuales, con el fin de sugerir la conveniencia de una nueva configuración de los apoyos docentes a niños invidentes (CRI). Por último, como viene siendo habitual, se han recibido quejas -referidas a supuestos individuales- en las que se solicitaba la continuidad de los apoyos previamente reconocidos y la reconsideración, por tanto, de las decisiones negativas adoptadas por algunos equipos psicopedagógicos.

**Conservación y el mantenimiento de centros docentes** - La labor de la institución en este ámbito ha perseguido procurar una mediación interinstitucional, habida cuenta de la responsabilidad compartida que en materia de conservación y mantenimiento de centros educativos de este nivel tienen el Departamento de Educación, Universidades e Investigación y los ayuntamientos respectivos. De los asuntos tramitados, destaca especialmente la petición de intervención formulada por todos los sectores de la comunidad educativa de la ikastola Orixe de Donostia/San Sebastián, cuya ubicación definitiva estará repartida entre las antiguas Escuelas de Zuloaga y el actual edificio del monte Urgull. La intervención del Ararteko ha tratado de mejorar, aunque sin éxito, las condiciones de escolarización de los alumnos en la etapa provisional hasta tanto se consolide su sede o ubicación definitiva.

Servicios complementarios de **transporte y comedor** - Más allá de las peticiones puntuales de implantación de estos servicios, en algunos centros educativos la puesta en funcionamiento de comedores de gestión directa ha generado una nueva pretensión de asegurar en ellos el uso ambiental del **euskara**, gracias a la asignación de personal encargado o responsable con conocimiento de esta lengua.

Finalmente, cabe destacar la presentación de sendas quejas sobre la elección y/o cambio de lengua extranjera en el nivel de ESO (resumen de queja 253/1999).

### **Educación postobligatoria:**

Un grupo de padres ha solicitado la intervención de la institución en apoyo de su pretensión de hacer extensivo el **modelo lingüístico** de enseñanza, conocido como modelo B, a la etapa de educación postobligatoria. Dada la falta de un desarrollo reglamentario del art. 20 de la Ley de Escuela Pública Vasca que, en su caso, pueda incorporar una pretensión como la formulada, en estos momentos, la ordenación existente ratifica y ampara la diferenciación en la implantación de los modelos de enseñanza bilingüe, según se trate de niveles de enseñanza obligatoria o no obligatoria, pues mantiene la vigencia del Decreto 138/1983, de 11 de julio, por la que se regula el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria en el País Vasco. De esta manera, resulta ajustada a derecho la decisión de la Administración educativa de ofertar únicamente en este tramo los modelos educativos A y D (resumen de queja 546/1999).

Por otro lado, en este nivel educativo, están surgiendo nuevas quejas en las que se demanda la extensión de algunos apoyos educativos para alumnos con **necesidades educativas especiales** también a la etapa de educación postobligatoria. Entre ellas, cabe subrayar la petición formulada por unos padres pertenecientes a la organización ASPANOVAS (padres de menores con cáncer) que demandan la extensión de las ayudas compensatorias orientadas a asegurar que esta enfermedad no suponga un detrimento del rendimiento escolar de su hijo, que cursa estudios de bachillerato tecnológico.

### **Enseñanzas especializadas-música:**

Además de los problemas habituales de **admisión de alumnos**, dada la oferta restringida que caracteriza a este tipo de enseñanzas, el Ararteko ha tenido ocasión de pronunciarse sobre una pretensión de opción entre instrumentos planteada por un alumno del Conservatorio Superior de Bilbao “Juan Crisóstomo de Arriaga”. Aun cuando la intervención de la institución no ha permitido reponer la situación del interesado, la Administración educativa se ha comprometido a incorporar la posibilidad de opción recomendada por el Ararteko en las instrucciones o normas de matrícula de próximos cursos (resumen de queja 191/1999).

Asimismo, se han planteado quejas contra decisiones de ayuntamientos que recortaban la oferta de especialidades en escuelas de música (Santurtzi).

### **Enseñanza universitaria:**

En esta etapa, las **becas y otras ayudas** continúan siendo la fuente primordial de quejas. Entre las recibidas este año es de destacar la planteada en relación con la convocatoria de ayudas para la realización de estudios de especialización en el extranjero, ya que, en opinión de la persona promotora de la queja, en la tramitación de las solicitudes no se considera el expediente académico completo de los alumnos de último año de carrera (resumen de queja 891/1999).

La normativa de traslados entre facultades o escuelas, así como los límites fijados como máximos para la matriculación de nuevos créditos, también han sido motivo de queja.

## **4.2. SELECCIÓN DE QUEJAS Y EXPEDIENTES DE OFICIO**

### **A) Derechos y deberes**

⇒ *Consideración del mérito relativo a la proximidad del domicilio familiar (610/1999)*

- **Reclamación**

Unos padres interesados en que su hijo fuera admitido en un centro concertado de Bilbao cuestionaron ante la institución que no se considerara como mérito la proximidad del domicilio familiar, ya que la administración educativa entendía que fue alegada de forma extemporánea y que no se había acreditado suficientemente.

- **Análisis**

La Orden de 11 de enero de 1999, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, sobre admisión de alumnos de enseñanza básica en centros sostenidos con fondos públicos de la CAPV para el curso 1999-2000, establece en su artículo 3 que: *“el domicilio de la unidad familiar se acreditará mediante certificado extendido por la Oficina del Padrón del Ayuntamiento correspondiente. La no aportación de documentación acreditativa de los apartados a baremar supondrá renunciar a la*

*puntuación de los apartados correspondientes. Estos documentos se entregarán junto a la solicitud, y no se admitirá, en ningún caso, la aportación de documentos después del cierre del plazo de admisión de solicitudes."*

A la vista de esta previsión, es claro que la administración educativa ha resuelto que el criterio de la proximidad del domicilio familiar tenga el tratamiento y consideración de un mérito de libre disposición por los interesados en la admisión en centros sostenidos con fondos públicos. En consecuencia nada cabe oponer a la exigencia o carga que la Orden anual hace recaer sobre los interesados en cuanto a la inicial alegación y acreditación de dicho mérito.

Sin embargo, es necesario destacar también que el art. 71 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común - tanto en su actual redacción de la Ley 4/1999 como en la anterior de la Ley 30/92- impone a la Administración el deber de requerir al interesado para que subsane o mejore las deficiencias de su solicitud cuando aprecie que éste no cumple los requisitos exigidos, considerando como tales la consignación de datos necesarios y el acompañamiento de documentos preceptivos.

Esta especial referencia a la consignación de datos y al acompañamiento de documentos preceptivos explica y da cobertura a las prácticas procedimentales en las que la consideración de determinados criterios o méritos no preceptivos se condicione, por aplicación de un principio dispositivo, a la previa alegación por parte de los interesados.

No obstante, en estas prácticas procedimentales que van unidas a la obligatoriedad de los términos y plazos administrativos, hay que tener en cuenta el carácter antiformalista al que debe ajustarse el procedimiento administrativo. Así, habida cuenta del carácter instrumental de las exigencias de orden procedimental, cabe mantener la necesidad de flexibilizar al máximo la posibilidad de subsanar eventuales defectos o irregularidades de carácter formal, para que estos defectos no puedan llevar a negar el contenido o la sustantividad de determinados derechos como, en este caso, es el de la admisión en centros sostenidos con fondos públicos.

Desde esta perspectiva, el Ararteko consideró obligado llamar la atención sobre la circunstancia de que los promotores de la queja hicieran constar en la propia solicitud su domicilio familiar, extremo que, de ser corroborado, permitiría entender como alegado el mérito sobre la proximidad del domicilio familiar. De esta manera, salvado este condicionante derivado de la literalidad de la Orden anual de 1999, podría considerarse, a su vez, toda la documentación aportada por los padres del niño para subsanar y mejorar la inicial solicitud.

Con respecto a esto último, el Decreto 14/1997, de 4 de febrero, de admisión de alumnos, establece que la acreditación del domicilio se hará mediante certificado de empadronamiento. Esta previsión se corresponde de hecho con la obligación legal de empadronamiento en el municipio de residencia habitual, así como con el carácter probatorio que con respecto al domicilio habitual se confiere a las certificaciones expedidas conforme a los datos del registro del padrón municipal. En este sentido, arts. 15 y 16 de la Ley de Bases de Régimen Local.

No obstante, el que a los datos del padrón se les conceda el valor de prueba plena no quiere decir que sea la única de la que deba disponerse en todos los casos. En efecto, median pronunciamientos judiciales (STS de 2 de enero de 1979 - RJ 1979\53) en los

que se ha reconocido que, en determinados supuestos, pese a la apariencia del registro, no cabe obviar la existencia de una realidad distinta fuera de él.

- Resultado

Por todo ello, pese a que el Ararteko era consciente de las deficiencias en las que han incurrido los promotores de la queja (no aportar documentación en el plazo de solicitudes, certificaciones de padrón contradictorias, etc.), entendió que no se podía obviar el esfuerzo probatorio realizado también por los padres del niño para acreditar su efectiva residencia en el domicilio familiar, extremo éste que ni siquiera la administración educativa cuestionaba.

Por tanto, se recomendó la revisión del tratamiento dado a la solicitud de admisión, de tal modo que se considerara la proximidad del domicilio familiar a efectos de su ordenación en el proceso de admisión de alumnos.

Esta recomendación no fue aceptada por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, que persistió en su parecer inicial.

⇒ *Falta de reconocimiento del convenio privado de colaboración suscrito entre la Diócesis de Bilbao y la Compañía de Jesús para asegurar la continuidad del itinerario educativo entre los centros de educación infantil Iparragirre Eskolaurre y Karmengo Ikastola y el colegio Ntra. Sra. de Begoña (679/1999)*

- Reclamación

Un padre cuyo hijo había acudido previamente al centro de educación infantil Iparragirre Eskolaurre cuestionó la negativa de la administración educativa a considerar la admisión automática del niño para cursar estudios de primaria en el colegio Ntra. Sra. de Begoña, todo ello conforme a lo previsto en el convenio privado de colaboración suscrito entre la Diócesis de Bilbao y la Compañía de Jesús.

- Análisis

Ciertamente, tanto el Decreto 14/1997, de 4 de febrero, por el que se regula la admisión de alumnos en centros públicos y concertados de educación infantil, primaria y secundaria de la CAPV (art. 7) como la Orden anual de 11 de enero de 1999 (art. 2) señalan que, en los procesos de admisión de alumnos en centros concertados, se tendrán en cuenta los itinerarios educativos resultantes de los procesos de adscripción llevados a cabo por los titulares de dichos centros.

Un ejemplo de estos itinerarios educativos en centros concertados bien lo podría constituir el convenio privado de colaboración suscrito entre la Diócesis de Bilbao y la Compañía de Jesús, con fecha de 16 de enero de 1996, con el fin de facilitar la complementación entre los centros de educación infantil Iparragirre Eskolaurre y Karmengo Ikastola y el colegio Ntra. Sra. de Begoña.

No obstante, según reconocían los propios representantes de estos centros educativos en una documentación aportada junto con la queja (solicitud planteada ante la Delegada Territorial de Educación de Bizkaia con fecha de 18 de enero de 1996), un acuerdo privado de esta naturaleza, es decir, que contemple el paso automático de alumnos provenientes de determinados centros de educación infantil a otros centros

educativos en los que continuar cursando enseñanzas de educación primaria debe ser reconocido por la propia Administración, para que el acuerdo privado adquiriera el rango de oficial y público y, en consecuencia, pueda entenderse integrado en el conjunto de la ordenación vigente en materia de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos.

En el caso de la queja, los representantes de los centros interesados habían formulado una petición de reconocimiento del itinerario educativo en este sentido, sin embargo, tal solicitud había sido expresamente denegada mediante Resolución de 2 de febrero de 1996, disposición ésta en la que, por otra parte, se advertía sobre la plena aplicación de la normativa que regula la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos.

- Resultado

Dado que no mediaba una resolución administrativa que reconociera de modo oficial el convenio privado de colaboración suscrito entre los titulares de los centros, el Ararteko no apreció motivos que pudieran justificar su intervención.

## B) Educación infantil

⇒ *Normas de gestión de solicitudes de matrícula en las escuelas infantiles municipales (4/1999OF)*

- Reclamación

El Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz aprobó unas normas para la gestión de solicitudes de matrícula en las escuelas infantiles municipales (curso 1999-2000) con una serie de criterios de admisión preferente para los supuestos en que el número de solicitudes superara al de plazas disponibles. Entre estos criterios figuraban: la renta familiar, la proximidad del domicilio y/o la situación de los niños y niñas cuya matriculación se interesaba.

Más en detalle, entre las situaciones familiares que estas normas consideraban de manera expresa para favorecer o impulsar la matrícula de los niños y niñas que se encontraran en ellas, se recogían situaciones que objetivamente se correspondían con algunas de las finalidades pretendidas con la escolarización de los niños de edades tempranas: favorecer, más allá de los objetivos meramente educativos, la conciliación de responsabilidades familiares y profesionales de las familias monoparentales, de las familias en las que tanto el padre como la madre cuentan con una ocupación, etc.

La institución se sorprendió, sin embargo, con la puntuación añadida que estas normas reconocían a los niños y niñas cuyos padres, madres o tutores trabajaran en el Departamento Municipal de Educación, por el trato diferenciado que esta puntuación introducía entre los niños y niñas que pretendían matricularse en una misma escuela infantil. Por ello, se acordó la incoación de una investigación de oficio.

- Análisis

Es sabido que el principio de igualdad sólo resulta vulnerado si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y que la existencia de dicha

justificación debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada. Por ello, ante las dudas suscitadas sobre una posible vulneración del principio de igualdad en el proceso de admisión en las escuelas infantiles municipales, el Ararteko solicitó conocer la justificación objetiva y razonable que, en opinión del consistorio, apoyaba ese criterio de valoración.

Según la información facilitada por el Director del Departamento Municipal de Educación, la puntuación que estas normas reconocen a los niños cuyos padres, madres o tutores trabajan al servicio del Departamento Municipal de Educación trata de superar y poner fin a beneficios previamente reconocidos a las trabajadoras del anterior Instituto Municipal de Educación, cuyos hijos disfrutaban de un acceso directo y de gratuidad en las guarderías o escuelas infantiles municipales.

Así, conforme a lo señalado por este responsable municipal, la negociación de las condiciones laborales para el año 1999 concluyó con la aceptación por la parte sindical de la eliminación de las condiciones más beneficiosas referidas al acceso directo y gratuidad, con la condición de que en el baremo de admisión se incluyera algún criterio favorable a todos los trabajadores del Departamento, no sólo a los antiguos trabajadores del Instituto Municipal de Educación.

El Ararteko no es ajeno al carácter negociable de estas medidas y al avance que las condiciones de puntuación de baremo suponen con respecto a anteriores beneficios como el del acceso directo y gratuidad. No obstante, con independencia de que el actual tratamiento de los hijos de los trabajadores del Departamento no sea tan ventajoso, lo cierto es que, a nuestro juicio, carece de una justificación objetiva y razonable suficiente que permita, a su vez, obviar la quiebra del principio de igualdad.

Así, a nuestro modo de ver, la situación familiar de estos niños no presenta unas especiales condiciones que aconsejen y avalen un tratamiento diferenciado y singular, más allá del previsto con carácter general para aquellas familias en las que los progenitores estén ocupados y sea necesario tratar de conciliar sus responsabilidades laborales y familiares.

Como apoyo de este parecer, pueden traerse a colación los pronunciamientos judiciales habidos sobre pretensiones de matrícula gratuita o exención de tasas académicas por parte de hijos de funcionarios del Ministerio de Educación y Ciencia (por todas, STJ Madrid nº 1.616, de 10 de diciembre de 1998). En estos pronunciamientos se concluye que el reconocimiento de esta exención vulnera lo dispuesto en el art. 14 de la CE, ya que supone el reconocimiento de un trato desigual para un conjunto de ciudadanos. Este trato desigual no se apoya en razón alguna que no sea un residuo corporativista, el cual, si históricamente pudo encontrar explicación, resulta incompatible con el principio de igualdad de todos los ciudadanos que fundamenta el actual Estado de Derecho. En el sistema constitucional vigente, para que una regulación desigual resulte admisible es precisa la concurrencia de circunstancias específicas de índole objetiva, en las que dicha desigualdad pueda razonablemente sustentarse.

- Resultado

El Ararteko formuló la Recomendación nº 80/1999, en la que instó a 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 los niños cuyas madres, padres o tutores sean empleados del Departamento Municipal de Educación.

En el momento de cerrar la elaboración del informe seguimos pendientes de recibir la contestación del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz.

### C) Educación secundaria obligatoria

⇒ *Elección de segunda lengua extranjera (alemán) como asignatura optativa (253/1999)*

#### • Reclamación

La madre de una alumna matriculada en 1º de ESO -modelo A-, sometió a la nuestra consideración la negativa de la administración educativa de acceder a su solicitud de cursar como segunda lengua extranjera la asignatura de alemán.

#### • Análisis

El derecho a la educación es un típico derecho prestacional. Quiere ello decir que no puede ser considerado como un derecho absoluto, sino como resultado de una progresiva configuración, en función de los recursos disponibles en cada momento.

Ciñéndonos al supuesto planteado en la queja, es decir, la posibilidad de elección de una segunda lengua extranjera (alemán) como asignatura optativa en el primer curso de ESO, tal posibilidad ha sido abiertamente reconocida por la administración educativa, siempre y cuando medien una serie de circunstancias o condiciones que así posibiliten, entre otras, la formación de un grupo mínimo con alumnos suficientes.

Según los datos que figuraban en la documentación que acompañaba a la queja, la administración educativa justificaba su negativa a acceder a la solicitud formulada advirtiendo que: *“en el caso de la asignatura de alemán, autorizó de manera excepcional un grupo de alumnos de los modelos B y D, pero no lo hizo en el caso del modelo A, al haber sólo una petición. Pese a que tampoco es norma de la Administración juntar alumnos de modelo A con otros de modelo B o D, tampoco en este caso puede hacerse una excepción, ya que no hay manera de hacer coincidir las clases.”*

#### • Resultado

En consecuencia, no apreciamos motivos que justificaran nuestra intervención.

### D) Enseñanzas artísticas

⇒ *Conservatorio Superior Juan Crisóstomo de Arriaga de Bilbao. Opción entre instrumentos (191/1999)*

#### • Reclamación

Se recibió en la institución una queja relativa a las normas de matriculación del Conservatorio Superior Juan Crisóstomo de Arriaga de Bilbao. La queja la promovía

un alumno oficial de la especialidad de piano, quien, tras tomar parte y superar con nota suficiente la prueba de ingreso para grado superior de acordeón, demandaba la posibilidad de optar entre ambos instrumentos.

- Análisis

Las normas de matriculación del Conservatorio Superior de Bilbao suelen incorporarse a una resolución que, con carácter anual, es aprobada por la Viceconsejería de Educación. Entre estas normas se incluyen las relativas a los estudios regulados por el Decreto 2618/1966, más conocidos como estudios del plan 66.

Antes de orientar la tramitación de la queja, a requerimiento de esta institución, la administración educativa remitió un informe en el que, siguiendo lo aprobado en la Resolución sobre organización aprobada para el curso 98-99, señalaba que:

- 1- No se produce un acceso simultáneo a las especialidades instrumentales que sean de interés. Al contrario, siempre se parte de la condición de alumno oficial en un primer instrumento, y la existencia o no de vacantes -tal y como previene la Resolución- determina la posibilidad de acceso a un segundo instrumento.
- 2- Se reconoce una única posibilidad de opción entre instrumentos: esto es, cuando, siendo alumno oficial en dos especialidades, se le suspenden ambas, se reconoce la posibilidad de repetir sólo en una, a elección del propio alumno.

Con estos antecedentes, una vez admitido lo limitado de la oferta de estas enseñanzas instrumentales o, dicho en otras palabras, admitida la necesidad de regular el acceso a las enseñanzas de un segundo instrumento, a juicio del Ararteko, el adecuado tratamiento de la queja, obligaba a distinguir y considerar las siguientes situaciones en supuestos de alumnos interesados en cursar un segundo instrumento:

- 1- Que existan vacantes suficientes en ambas especialidades instrumentales y que, en consecuencia, el alumno o alumna pueda matricularse en ambos instrumentos.
- 2- Que existan vacantes en una sola de las especialidades instrumentales y que dicha especialidad se corresponda con la de mayor interés para el alumno o alumna y que, además, resulte ser la especialidad en la que se haya cumplimentado o formalizado la matrícula.
- 3- Que existan vacantes en una sola de las especialidades instrumentales y que dicha especialidad NO se corresponda con la de mayor interés para el alumno o alumna, viéndose obligado, por tanto, a cumplimentar o formalizar la matrícula en la especialidad de menor interés.

(La Administración educativa considera como plazas vacantes a efectos de acceso a una segunda especialidad instrumental: *“aquellas que se pueden ofertar a los alumnos de grado medio y superior con las horas excedentes de profesorado, una vez colocados los alumnos oficiales del curso anterior y los de grado medio LOGSE de nuevo ingreso”*, teniendo en cuenta que *“si aún quedarán horas libres se procedería a la ampliación de ratios ente 15 y 30’, según cursos”*).

Es claro que en los dos primeros supuestos no se plantean dificultades, puesto que en las limitaciones impuestas para cursar más de una especialidad instrumental se tienen en cuenta las preferencias instrumentales del alumnado. De esta manera, en caso

de no poder cursar un segundo instrumento, sucede que éste es el de menor interés para el alumno.

Sin embargo, en el tercero y último de los supuestos, el proceder que sigue la administración educativa provoca que puedan darse casos de alumnos o alumnas que, por el modo en que se gestionan sus matrículas, se vean abocados a cursar la una determinada especialidad instrumental que no es su preferida, sin que se les reconozca la posibilidad de optar entre ambas.

En nuestra opinión, el objetivo último de las limitaciones impuestas para cursar un segundo instrumento (permitir el acceso de un mayor número de alumnos a las enseñanzas de música) no persiguen este resultado. A nuestro modo de ver, el resultado final debe ser el de limitar las posibilidades de una doble matrícula instrumental en casos de insuficiencia de vacantes, pero respetando siempre las preferencias del alumnado, al igual que ocurre en los supuestos en que un alumno o alumna suspenda ambas especialidades en un determinado curso y deba decidir en qué especialidad repetir.

Gracias a los contactos mantenidos con el Servicio de Enseñanzas Especializadas, supimos que el Departamento no tenía inconveniente para que en la próxima Resolución anual correspondiente al curso académico 99-00 se incorporara una previsión expresa en cuanto a la posibilidad de cambio de especialidad instrumental: *“Cuando un alumno cursa dos especialidades instrumentales pueden darse las circunstancias de que sea oficial en ambas, oficial en una y libre en otra o libre en ambas. Si un alumno oficial en una especialidad y libre en otra desea permutar el régimen de las mismas podrá matricularse en la prueba de admisión de la especialidad en que es libre haciendo constar expresamente en la solicitud la renuncia a la matrícula oficial en la especialidad en que lo es si por su puntuación en la prueba de admisión fuese acreedor a plaza de alumno oficial en la especialidad en que estaba en régimen de alumno libre”*. Esta previsión permitirá dar un tratamiento adecuado a supuestos como el planteado.

No obstante, fue preciso valorar si esta solución, admitida para cursos venideros, podía tener algún tipo de incidencia en el proceso de matrícula seguido el curso 98-99, máxime cuando el promotor de la queja tenía planteado el correspondiente recurso ordinario en vía administrativa, para demandar, precisamente, la posibilidad de opción entre instrumentos.

La Resolución aprobada por la Viceconsejería de Educación sobre la organización del curso 98-99 no recogía, ciertamente, ninguna previsión específica a este respecto, y se limitaba a señalar las normas de matriculación comentadas al inicio, conforme a las cuales el Departamento entiende que siempre se parte de la condición de alumno oficial en un primer instrumento y que la existencia o no de vacantes determina la posibilidad de acceso a un segundo instrumento. Asimismo, entiende que únicamente se reconoce una posibilidad de opción entre instrumentos cuando, siendo alumno oficial en dos especialidades, se le suspenden ambas. En tal caso, se permite repetir sólo en una, a elección del propio alumno.

No obstante, es necesario reparar en que estas normas de matriculación se refieren siempre a la posibilidad de cursar dos instrumentos de manera simultánea. En ningún momento tratan sobre la posibilidad de elegir entre instrumentos distintos a los que se tenga posibilidad de acceso.

Por ello, a nuestro juicio, la laguna que a este respecto se produce en el texto de la Resolución aprobada por la Viceconsejería de Educación, lejos de ser traducida como una suerte de imposibilidad implícita de atender pretensiones como la planteada por el promotor de la queja, debe entenderse como la ausencia de una habilitación conforme a la que limitar las posibilidades de matrícula de los alumnos interesados en cursar dos instrumentos, puesto que la aplicación del principio de legalidad impide considerar otras limitaciones que las contenidas, de manera expresa y específica, en la normativa a la que venimos haciendo reiterada alusión.

De esta forma, en la medida en que seguía pendiente la resolución del recurso formulado en vía administrativa, resultó oportuno plantear la revisión del proceso de admisión seguido al inicio del curso 98-99, para determinar si el promotor de la queja pudo tener o no la posibilidad de matrícula en el ciclo superior de acordeón.

- Resultado

La institución dirigió al Departamento de Educación, Universidades e Investigación la recomendación nº 32/1999: *“que tome las medidas oportunas que permitan revisar el proceso de admisión seguido al inicio del presente curso 98-99, en el Conservatorio Superior Juan Crisóstomo de Arriaga, de tal forma que se determine, en atención a la puntuación conseguida, el concurso de terceros alumnos interesados, etc., si el promotor de la queja pudo tener posibilidad de optar por formalizar su matrícula, como alumno oficial, en el ciclo superior de acordeón, todo ello en tanto en cuanto es preciso entender que la actual regulación de la organización de los conservatorios en nada obsta la posibilidad de optar entre instrumentos.*

*Si como consecuencia de esta revisión se llegase a una solución afirmativa o positiva para el interesado, se analicen las posibilidades que aseguren una correcta reposición de sus intereses.”*

Esta recomendación no fue atendida, pues el Departamento siguió considerando que la regulación correspondiente al curso 98-99 no permitía la opción entre instrumentos en el modo propuesto por esta institución.

## E) **Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo**

⇒ *Ayudas para realizar estudios de especialización en el extranjero. Consideración del expediente académico de alumnos de último año de carrera (891/1999)*

- Reclamación

Una ciudadana interesada en la convocatoria hecha publica por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación para realizar estudios de especialización en el extranjero en temas de interés para la CAPV, para el curso 1999-2000 (BOPV nº 61, de 30 de marzo), cuestionó ante la institución del Ararteko la tramitación de solicitudes de los alumnos de último año de carrera, porque no se tenía en consideración, a efectos de mérito, todo el expediente académico.

- Análisis

El Ararteko comprobó que la convocatoria de las ayudas establecía que la concesión de las becas se efectuaría a propuesta de una comisión evaluadora, tomando como base el resultado de un concurso de méritos en el que se atendería primordialmente - entre otros méritos- a los expedientes académicos de los solicitantes.

Con respecto a los estudiantes del último año de carrera, la convocatoria preveía su admisión a concurso, con la condición de que posteriormente confirmaran que cumplían las condiciones exigidas, entre ellas, lógicamente, la finalización de los estudios que permiten obtener el título de licenciado, ingeniero o arquitecto.

Asimismo, establecía que el cálculo de la nota media del expediente de estos alumnos de último año de carrera se realizaría sobre las asignaturas aprobadas hasta el momento de presentar la solicitud, criterio éste igualmente aplicable, a falta de otras previsiones, a la valoración del conjunto del expediente como mérito.

- Resultado

Estas previsiones amparaban por completo el procedimiento de gestión seguido por la comisión evaluadora. Además, tal y como señaló el Director de Política Científica en un informe elaborado a requerimiento de esta institución, las previsiones de la convocatoria trataban de otorgar un trato objetivo a los alumnos de último año de carrera. Así, según sus palabras: *“las diferencias entre las medias de los expedientes académicos incompletos y los expedientes académicos completos de los alumnos que están en el último año de carrera (...) no son lo suficientemente significativas como para considerar que dicho procedimiento de evaluación de expedientes académicos es injusto (...) cuando, además, dicha evaluación (...) puede jugar tanto a su favor como en contra.”*

Por todo ello, el Ararteko no apreció motivos que justificaran su intervención.

## F) Otros aspectos

⇒ *Demanda de modelo B en estudios de bachillerato (546/1999)*

- Reclamación

Se recibió en la institución una petición de intervención de un grupo de padres y madres interesados en que sus hijos, que ultimaban estudios de educación secundaria obligatoria, pudieran continuar su formación de bachillerato conforme al modelo lingüístico conocido como modelo B.

- Análisis

La petición planteada no dejaba de ser expresión de una legítima pretensión de variar la implantación de los modelos lingüísticos de enseñanza. No obstante, el Ararteko consideró que dicha demanda no podía ser amparada como exigencia jurídica, por los motivos que seguidamente se reproducen:

**“\* La Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del Uso del Euskera, dentro de su capítulo II referido al ámbito de la**

enseñanza, reconoce por primera vez el derecho de todo alumno a recibir la enseñanza tanto en euskara como en castellano en los diversos niveles educativos (art. 15).

Asimismo, esta Ley atribuye al Gobierno la regulación de los modelos lingüísticos y la adopción de medidas encaminadas a la adquisición de un conocimiento suficiente de ambas lenguas oficiales al finalizar los estudios de enseñanza obligatoria (art. 17).

**\* El Decreto 138/1983, de 11 de julio**, del extinto Departamento de Educación y Cultura, siguiendo estas directrices, regula, de forma más detallada, el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria del País Vasco.

Como es sabido, este Decreto establece los modelos de enseñanza bilingüe A, B y D, introduciendo una clara distinción entre aquellos niveles educativos previos a la finalización de la enseñanza obligatoria -preescolar y EGB- para los que dispone la posibilidad de tres modelos bilingües diferentes (A, B y D), de aquellos otros -BUP, COU y FP- para los que únicamente contempla la alternativa de un doble modelo (A o D).

Este Decreto, atendiendo al carácter prestacional del derecho a la educación, advierte que la implantación de los modelos de enseñanza bilingüe B y D se llevará a cabo previa petición o aceptación de un número de padres o tutores de los alumnos y en atención a las posibilidades del profesorado y del plan de euskaldunización que el Departamento tenga fijado.

**\* Con la aprobación de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Escuela Pública Vasca (LEPV, en adelante)**, la legislación sectorial del ámbito educativo hace suyos los objetivos previamente marcados por la Ley Básica de Normalización del Uso del Euskera, toda vez que incorpora como uno de los fines de la escuela pública vasca el garantizar a todos los alumnos en igualdad de condiciones el conocimiento práctico de ambas lenguas oficiales al acabar el período de enseñanza obligatoria, potenciando el uso y contribuyendo a la normalización del euskara (art. 3.2).

De igual modo, tras reconocer nuevamente el derecho de todos los alumnos a recibir enseñanza tanto en euskara como en castellano en los diversos niveles educativos (art. 12.1), esta LEPV da muestras del carácter prestacional de este derecho al remitir su ejercicio, así como la acción de los poderes públicos en materia educativa, al marco de la Ley Básica de Normalización del Uso del Euskera y a las previsiones recogidas en el título III de la ley en relación con la normalización lingüística en el ámbito educativo.

En este sentido, condiciona el ejercicio de este derecho a las posibilidades que ofrezca la planificación lingüística educativa, planificación ésta que comprende, a su vez, el establecimiento de modelos lingüísticos (art. 20), los criterios básicos de planificación de la oferta de modelos entre los que lógicamente deberán figurar la voluntad de los padres y la situación sociolingüística de la zona (art. 21), el plan de euskaldunización del profesorado (art. 22), etc.; todo ello con el objetivo último de asegurar la normalización lingüística en el ámbito educativo.

Es cierto que esta LEPV, una vez fijadas esta serie de directrices generales, detrae de las posibilidades de disposición del gobierno la configuración de los

distintos modelos de enseñanza bilingüe, puesto que en su disposición adicional décima determina que estos modelos no pueden ser otros que los ya conocidos como modelos A, B y D, los cuales hace extensivos a todo el sistema de enseñanza, tanto público como privado.

Precisamente es el contenido atribuido por usted a esta disposición adicional décima lo que le lleva a sostener que 'no es racional ni tampoco legal' que no se oferte el modelo de enseñanza bilingüe B en el nivel de bachillerato que va a iniciar su hijo.

Quiero insistir en lo razonable que me parece la pretensión formulada, ya que nace de su legítima convicción sobre la conveniencia de variar la actual implantación de los modelos de enseñanza bilingüe. Ahora bien, el análisis de su pretensión, desde una perspectiva estrictamente jurídica, obliga a introducir las matizaciones que siguen.

Ciertamente, el propio art. 20 de la LEPV faculta al Gobierno para que, a propuesta del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, apruebe por decreto la regulación de los modelos lingüísticos con el único límite de lo ya dispuesto en la disposición adicional décima de la ley.

De esta manera, como quiera que esta última disposición adicional no determina la implantación de los modelos en función de los distintos niveles educativos, bien pudiera suceder que el Gobierno, en un próximo desarrollo reglamentario de la Ley, hiciera suya la propuesta planteada en su queja, de forma que los modelos A, B y D existentes se hicieran extensivos al conjunto de los niveles educativos no universitarios y, por tanto, también a los niveles postobligatorios, a diferencia de lo que ocurre ahora.

Ahora bien, en el momento en el que nos encontramos, sucede que el Gobierno no ha ejecutado todavía el mandato de regulación de modelos que se recoge en el art. 20 de la LEPV, por lo que el marco de referencia lo constituye precisamente la reiteradamente citada disposición adicional décima de la LEPV. En esta disposición, tal y como se argumenta en su escrito de queja, se recoge una clara directriz de hacer extensiva la configuración de los modelos de enseñanza bilingüe a todo el sistema educativo, lo que, en opinión de Vd., permite sostener la pretensión de que los tres modelos existentes (incluido el B) se hagan extensivos al conjunto de los niveles de enseñanza no universitaria.

Sin embargo, esta argumentación debe ser contrastada desde dos perspectivas diferentes:

Por un lado, moviéndonos en un plano estrictamente interpretativo, cabe señalar, siguiendo el criterio de atender el sentido propio de las palabras, que cuando en el texto de la Ley se recogen referencias al sistema de enseñanza, no se pretende necesariamente hacer mención a los diferentes niveles educativos, tal y como, por otro lado, en este caso corrobora la aclaración explicativa 'tanto público como privado' que, incluida entre dos comas, sigue a la referencia discutida que nos ocupa. Lo que explicita el legislador como contenido del 'todo' no se refiere a 'todos los niveles' sino a 'público y privado'.

Es fácil comprobar que cuando en el texto de la Ley se ha querido hacer referencia a las distintas enseñanzas se ha recogido una mención expresa a niveles, tal y como ocurre, por ejemplo, en los arts. 9 (gratuidad), 16

(rendimiento escolar), 21 (cambio de modelo lingüístico), 24.2 (recursos de circunscripción escolar), etc.

Por ello, según nuestro criterio, una interpretación sólo literal del contenido de esta disposición adicional décima no es suficiente para deducir que la extensión de los tres modelos de enseñanza bilingüe haya de quedar referida al conjunto de los niveles de enseñanza no universitaria, tanto obligatoria como postobligatoria.

Habrá que ahondar, por tanto, en el contexto de la globalidad de la ley para conocer con exactitud la voluntad del legislador en esa disposición adicional décima. Para ello resulta determinante el contenido de una de las disposiciones transitorias de la propia LEPV. Se trata de la disposición transitoria tercera, según la cual:

*‘En tanto no se proceda a dictar las disposiciones reglamentarias a las que se refiere el título III de esta Ley, se mantendrá en vigor lo dispuesto en el Decreto 138/1983, de 11 de julio, por el que se regula el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria en el País Vasco, así como las demás disposiciones de aplicación en esta materia.’*

*Esta cláusula de naturaleza transitoria hace que, salvadas las adaptaciones necesarias derivadas de la implantación de la reforma educativa, no pueda cuestionarse la implantación diferenciada de modelos de enseñanza bilingüe según se trate de niveles de enseñanza comparables o asimilables a las anteriores de preescolar y EGB (esto es, de niveles previos a la finalización de la escolarización obligatoria, hoy en día infantil, primaria y ESO) o de niveles posteriores de BUP, COU y FP (esto es, de niveles postobligatorios, hoy en día bachilleratos y FP).*

*Como hemos advertido inicialmente, tanto la Ley Básica de Normalización del Uso del Euskera como la propia LEPV toman un claro referente a la hora de establecer el objetivo de la normalización lingüística en el ámbito de la enseñanza, el cual no es otro que el de garantizar el conocimiento adecuado de las dos lenguas oficiales a la finalización del período de escolarización obligatoria. Esto explica la diferenciación introducida en la implantación de los distintos modelos de enseñanza bilingüe según los distintos niveles o tramos educativos, en función de su carácter obligatorio o postobligatorio.*

*A esto anterior cabe sumar además otras consideraciones relativas al carácter instrumental de los modelos lingüísticos, así como a la naturaleza prestacional del derecho a la educación, las cuales han sido alegadas por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación...”*

- Resultado

El Ararteko concluyó que seguía pendiente un desarrollo reglamentario del art. 20 de la LEPV que, en su caso, pudiera incorporar una pretensión como la formulada. Mientras tanto, la previsión recogida en la disposición transitoria tercera de la LEPV y la actual redacción de la disposición adicional décima leída a la luz de la anterior, ratifican y amparan la diferenciación en la implantación de los modelos de enseñanza bilingüe según se trate de niveles de enseñanza obligatoria o no obligatoria, al mantener la

vigencia del Decreto 138/1983, de 11 de julio, por la que se regula el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria en el País Vasco. A estas consideraciones se sumaban las reflexiones realizadas por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación en cuanto al carácter instrumental de los modelos lingüísticos y a la naturaleza prestacional del derecho a la educación (limitación de profesorado disponible, etc.).

## 5. FUNCIÓN PÚBLICA

### 5.1. INTRODUCCIÓN

En el año 1999 la institución ha registrado un total de 79 quejas relativas al área de función pública, lo que representa un 8,81% del total de las quejas tramitadas. En relación con los datos del pasado ejercicio de 1998 se ha producido una disminución de 23 quejas.

Respecto al contenido de las quejas tramitadas, a continuación, intentaremos una breve descripción de la actividad desarrollada a lo largo de 1999 haciendo un recorrido por los distintos sectores de la función pública:

#### **Función pública docente:**

Nuevamente, los concursos convocados por la UPV/EHU para la adjudicación de contratos de asociados y nombramientos de profesores titulares interinos han sido motivo de intervención. De esta manera, el Ararteko ha tenido ocasión de comprobar que, aun cuando las comisiones evaluadoras ajustan sus criterios de evaluación a los márgenes de puntuación que de forma sucesiva ha aprobado la Junta de Gobierno, en ocasiones, un análisis más detallado de alguno de los apartados del baremo obliga a considerar la ausencia de una motivación adecuada y, en definitiva, una posible desviación en la labor de estas comisiones (resumen de queja 2288/1998).

La pretensión de una mejor conciliación de las responsabilidades profesionales y familiares también se ha hecho notar en este sector docente. Así, cabe destacar la queja formulada por una interina sin estabilidad que solicitaba la extensión a su colectivo de las mejoras previstas en el Acuerdo de condiciones de trabajo con respecto al permiso de maternidad (resumen de queja 889/1999). Igualmente, cabe destacar la demanda de equiparación de los permisos parentales en supuestos de acogimiento y adopción.

En materia de sustituciones, se han repetido las quejas en las que se requiere la ampliación del actual catálogo de titulaciones en determinadas especialidades de enseñanza secundaria y formación profesional. De todas ellas, pese a que todavía está en fase de tramitación, creemos interesante mencionar la queja formulada por una diplomada en nutrición humana y dietética, puesto que esta pretensión ha quedado también incorporada a una iniciativa parlamentaria de proposición no de ley aprobada por el Pleno del Parlamento Vasco, con fecha de 5 de marzo de 1999.

En este mismo apartado de sustituciones se han recibido quejas sobre el cómputo de los servicios prestados. En concreto, se ha cuestionado el proceder de la Administración educativa consistente en despreciar los días 31 del cómputo global de servicios prestados.

En cuanto a los procesos de colocación de principio de curso, se han recibido quejas en las que se planteaban diferencias y/o dudas acerca de la configuración de determinadas vacantes de carácter mixto, así como sobre los criterios de elección de plazas vacantes.

Otro aspecto que es fuente constante de quejas es el de los criterios de ordenación del profesorado en supuestos de supresión de plazas, etc. Estos criterios, al estar sujetos a la discrecionalidad o libre apreciación de la Administración educativa, difícilmente

pueden dar lugar a la intervención de esta institución, más allá del control de su correcta y adecuada aplicación. De cualquier modo, en estos momentos, nos preocupa el próximo proceso de reordenación del profesorado de enseñanza secundaria.

No queremos obviar una alusión a las quejas relativas al acceso a los cursos de euskaldunización y alfabetización organizados dentro del programa IRALE. Conforme a la regulación de este programa, las actividades formativas están destinadas al personal docente de centros públicos y privados que imparten cualquier asignatura de enseñanza reglada. Ello hizo que el Ararteko rechazase la solicitud de intervención de una persona contratada por una asociación de padres para el desarrollo de actividades extraescolares.

Finalmente, en este ámbito merecen ser reseñadas dos quejas que presentaron funcionarios docentes adscritos al Departamento de Educación, Universidades e Investigación y personal de la EHU/UPV, mediante las que se sometía a la consideración del Ararteko el procedimiento articulado por el Gobierno Vasco y por la EHU/UPV para colaborar en la campaña "Bai Euskarari", promovida por Kontseilua. En ambas intervenciones el Ararteko concluyó que tales procedimientos de colaboración eran inconvenientes e innecesarios, pues no estaban relacionados con el ejercicio de las competencias irrenunciables de ambas administraciones. Por ello, recomendó que en este tipo de actuaciones debería procurarse que el diseño de los sistemas de cooperación evitara que los trabajadores públicos efectuasen expresión alguna de voluntad sobre aspectos de su privacidad ante órganos o servicios que formen parte de su aparato burocrático o administrativo, ya fuera por acción o por omisión, como garantía de los derechos fundamentales previstos en los artículos 16.2, 18.1 y 4 de la Constitución Española (resumen de queja 165/1999).

### **Función pública sanitaria:**

Se ha finalizado la tramitación de quejas pendientes de la última oferta pública de empleo de Osakidetza/SVS. En ellas se requería la mediación de la institución debido a discrepancias con los criterios de corrección seguidos por el tribunal en determinadas pruebas eliminatorias de la fase de oposición. Lógicamente, el Ararteko se ha enfrentado a una imposibilidad de control, ya que se trata de decisiones amparadas por la discrecionalidad técnica de los tribunales.

En este sector sanitario también se han tramitado quejas relacionadas con la necesidad de conciliación de responsabilidades profesionales y familiares a la que hemos hecho alusión en el apartado docente. En concreto, se recibió una petición de mediación en la que se planteaba apurar las posibilidades de un disfrute discontinuo de la excedencia por cuidado de hijo (resumen de queja 206/1999).

En lo que a provisión de puestos afecta, destacaremos el caso de una participante en el último concurso de traslados de ATS/DUE que cuestionaba la falta de valoración de los servicios prestados en régimen de acumulación mientras prestaba servicios en calidad de médico APD. Aunque las bases de la convocatoria no recogían ninguna previsión al respecto, los responsables de Osakidetza/SVS motivaron su negativa de forma suficiente, pues advirtieron que la valoración de los servicios acumulados a los propios de la categoría de la que se es titular supondría una vulneración de lo preceptuado en el Reglamento General de Ingreso, que rechaza el doble cómputo de los servicios prestados en un mismo período.

En lo que atañe a sustituciones, un colectivo de especialistas MIR en la especialidad de Medicina de Familia y Comunitaria interesaron la apertura excepcional de las listas de esta especialidad, ya que, al no haber podido concurrir a los procesos selectivos conforme a los que se habían elaborado las listas de contratación temporal (en la OPE del 95 no disponían de licenciatura y en la OPE del 97 no disponían de especialidad), no tenían posibilidades reales de incorporarse a la práctica profesional de su especialidad. Osakidetza/SVS, haciendo uso de la posibilidad prevista en la disposición adicional primera del Acuerdo de 23 de julio de 1998, sobre regulación del sistema de listas (“*Si bien una vez vigentes las listas, éstas permanecerán cerradas, excepcionalmente podrán admitirse, anualmente, nuevas solicitudes para la cobertura de necesidades...*”), confirmó la apertura de listas en junio de 1999, lo que hizo desaparecer el objeto de la queja.

También han sido motivo de queja las exigencias lingüísticas dispuestas para realizar determinadas sustituciones en municipios con población euskaldun superior al 80%. El Ararteko ha instado a Osakidetza/SVS a que adopte las medidas oportunas para agilizar e impulsar la definitiva aprobación del plan especial de normalización lingüística del sector sanitario, con el fin de hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a ser atendidos en la lengua oficial que elijan y garantizar, al mismo tiempo, que la exigencia del conocimiento del euskara en el acceso a la función pública se lleve a cabo conforme a criterios legales indiscutidos.

### **Función pública interior:**

De las pocas quejas tramitadas en este sector, destacaremos la planteada por un agente de la Ertzaintza que denunciaba la existencia de un trato desigual en la ejecución de una sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que había reconocido en su favor el derecho a ser nombrado funcionario de dicho cuerpo policial. El motivo de la queja era que, en su opinión, no se habían respetado y aplicado los criterios de asignación de destino, según residencia oficial, que venían aplicándose en otros procesos de asignación o provisión de plazas, incluso a promociones de funcionarios posteriores a la suya (comisiones de servicio, etc.)

El Ararteko consideró procedente la queja formulada, pues en todos los casos se trataba de adscripciones provisionales en espera de destino definitivo. No obstante, tras una prolija tramitación, lo cierto es que el Departamento de Interior alegó elementos objetivos de diferenciación que ponían de manifiesto que se trataba de procesos distintos, bien de provisión de determinados puestos de trabajo, bien de reincorporación al servicio activo en ejecución de sentencia. Estas diferencias impidieron plantear, en definitiva, la existencia de un trato discriminatorio y, por lo tanto, se consideró que la actuación administrativa no vulneraba el principio de igualdad.

### **Función pública general:**

Además de las denuncias habituales de retraso en la convocatoria de ofertas públicas de empleo, arbitrariedad en el proceder de los tribunales o comisiones técnicas de selección, etc., en materia de ingreso merece destacarse una queja sobre la exclusión de todos aquellos candidatos “*portadores de lentes de cualquier tipo así como cualquier forma o grado de astigmatismo o miopía*” prevista en las bases de una convo-

catoria para la provisión, entre otras, de diez plazas de sargento. El análisis de este caso se cerró con la consideración de que tal cláusula de exclusión no era contraria al principio de igualdad (resumen de queja 99/1999).

Asimismo, en otra queja se cuestionaba la decisión de un tribunal calificador de no suspender una pruebas selectiva convocada para una fecha en la que las condiciones climatológicas que se vivieron en la CAPV (abundantes precipitaciones en forma de nieve, etc.) dificultaron enormemente el tráfico rodado por carretera. El Ararteko llamó la atención sobre la necesaria motivación que debía acompañar a esta decisión, ya que, de lo contrario, bien podría plantearse la existencia de un ejercicio abusivo de una facultad que, aunque discrecional, había de quedar suficientemente justificada, circunstancia ésta que se corroboró finalmente gracias a la información facilitada en respuesta a la intervención de la institución.

Para cerrar este apartado relativo a ingreso, no podemos dejar de mencionar las incidencias que año tras año se repiten en relación con el acceso y vista de los expedientes en procedimientos de ingreso con una gran participación de interesados (resumen de queja 389/1999).

En relación con las posibilidades de promoción y movilidad que entran dentro de las expectativas de carrera de los funcionarios, creemos conveniente llamar la atención sobre un asunto que, si bien ha surgido de manera tangencial en algunas de las quejas tramitadas, puede convertirse en una alternativa cuando surjan necesidades de reordenación de personal: nos estamos refiriendo a la posibilidad de promoción desde cuerpos especiales a cuerpos generales, fundamentalmente en administraciones locales de reducida dimensión.

En materia de derechos y deberes de funcionarios se ha recibido una queja sobre la posible compatibilidad entre el desempeño de actividades docentes (profesor de escuela de música) y actividades profesionales (banda de música) por parte de músicos municipales (resumen de queja 364/1999).

Esta institución también ha analizado la queja de un empleado de una administración foral que pretendía que le fuesen abonados los gastos de reparación de su vehículo particular, con motivo de un accidente de circulación ocurrido en un desplazamiento por razón de servicio. La ausencia de una línea jurisprudencial consolidada nos ha llevado a considerar que no es posible apreciar la existencia de un proceder irregular o arbitrario en la decisión denegatoria tomada por el responsable foral correspondiente.

Por último, señalaremos la presentación de quejas sobre determinadas condiciones de trabajo, en cuya tramitación ha sucedido que la mera disconformidad o desacuerdo con los criterios de organización y funcionamiento de los servicios públicos, como son, entre otros, los relativos al calendario y horario laboral, no ha podido motivar la intervención del Ararteko, ya que estos criterios se corresponden con aspectos propios de la potestad de autoorganización de la que disponen las diferentes administraciones públicas para la mejor y más eficaz organización de sus distintos servicios.

En materia de sustituciones, en la Administración General de la CAPV se han recibido quejas respecto a la negativa del IVAP a reconocer el paso a la situación de baja temporal en supuestos en los que los integrantes de las bolsas hayan optado por desarrollar su actividad laboral o profesional de manera autónoma (resumen de queja 207/1999).

Finalmente, queremos mencionar las quejas recibidas en relación con la concesión de permisos para realizar cursos de formación de euskara dentro del horario laboral por parte de algunos departamentos de la Administración General de la CAPV. El estudio pormenorizado de los casos planteados ha permitido a esta institución constatar que, en ocasiones, los criterios de acceso por la normativa de aplicación no se han aplicado correctamente, y han dado lugar a tratamientos desiguales entre los empleados que habían solicitado realizar estos cursos (resumen de queja 976/1999). Al mismo tiempo, la tramitación de estas quejas ha evidenciado el incumplimiento de la obligación de la Administración de motivar sus actos, especialmente las resoluciones de los recursos administrativos (resumen de queja 982/1999).

## 5.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Derechos y libertades

⇒ *El derecho fundamental a la intimidad y el procedimiento aprobado por el Gobierno Vasco para colaborar con la campaña de Kontseilua “Una hora de trabajo a favor del acuerdo Bai Euskarari” (165/1999 expte. colectivo)*

- Reclamación

Diversos colectivos de profesores de centros de enseñanza pública y una organización sindical con implantación en el medio educativo sometieron a la consideración del Ararteko el procedimiento aprobado por los órganos competentes del Gobierno Vasco para colaborar en la campaña propiciada por Kontseilua (Consejo de Organismos Sociales del Euskara) “Una hora de trabajo a favor del acuerdo Bai Euskarari”. El motivo que sustentaba las quejas era que los interesados entendían que la aplicación del procedimiento vulneraba su derecho fundamental a la intimidad.

- Análisis

1. La intervención de los órganos competentes del Gobierno Vasco se tradujo, simplificada, en lo siguiente: tras adoptar la decisión de colaborar en la campaña, se remitieron a todos los centros y dependencias que conforman la Administración pública vasca instrucciones para que hacer llegar a todos los trabajadores públicos un impreso que, voluntariamente, podrían rellenar aquellos que desearan aportar el importe de una hora de trabajo a Kontseilua. En este impreso, el funcionario que lo suscribía hacía saber a la entidad en la que tenía domiciliado el cobro de su nómina que deseaba aportar determinada cantidad (la correspondiente a una hora de su trabajo) a la referida campaña, y solicitaba su ingreso en alguna de las cuentas corrientes que en él se reflejaban. Estos impresos, una vez rellenos, eran remitidos a las direcciones de servicios o a los órganos competentes de gestión de personal de cada uno de los departamentos del Gobierno, directamente por los propios interesados o, en su caso, por los responsables interpuestos. En el supuesto de centros docentes, esos documentos podían enviarse al Departamento de Educación, Universidades e Investigación, por medio de sus directores o, bien, directamente, por los propios interesados. Los impresos

tenían como destino final la Dirección de Función Pública del Departamento de Hacienda y Administración Pública, para que, tras examinarlos y determinar el importe a aplicar en cada caso, se elaborasen los correspondientes soportes magnéticos que serían enviados a las entidades bancarias. Según se nos indicó, estos impresos, en papel, se mantendrían en la Dirección de Función Pública, durante un período de un mes, por si se produjese alguna reclamación al respecto por cualquiera de los interesados. Transcurrido este tiempo, los impresos serían destruidos.

Como información complementaria, el Gobierno Vasco nos informó de que en ningún momento del proceso se realizaría fichero alguno que pudiera contener la relación del personal que hubiera realizado o no la aportación. Que los datos que aparecían en los impresos cumplimentados por el personal no iban a utilizarse para un fin distinto de la finalidad para la que han sido recogidos. Que estos datos desaparecerían al finalizar el proceso, es decir, el 1 de abril de 1999, tanto por la destrucción de los impresos en papel como de los soportes magnéticos remitidos a las entidades bancarias, a las que se darían instrucciones al respecto. Que no existiría posteriormente a la fecha indicada ninguna huella de esos datos, ni en el sistema informático de gestión de nóminas ni en el Registro de Personal de esta Administración. Que con todo esto se pretendía garantizar la privacidad de los empleados que deseaban tomar parte en esta campaña, con total y escrupuloso cumplimiento de la Ley Orgánica 5/1992, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

2. Desde la perspectiva de una afectación en los derechos fundamentales, resultaba preciso distinguir dos fases diferenciadas en la intervención de los órganos competentes del Gobierno Vasco. En primer lugar, la que se refiere al diseño y ejecución del procedimiento para que los funcionarios que lo desearan aportaran la cantidad correspondiente a una hora de su trabajo. En segundo lugar, la correspondiente a la gestión de los datos que, a la vista de la cumplimentación de los impresos, el Gobierno Vasco pudiere disponer. Los derechos fundamentales que, eventualmente, podrían ser afectados esas intervenciones eran, en primer lugar y en esa primera fase, el derecho a no declarar sobre la ideología (art. 16.2 CE) y el derecho a la intimidad personal (art. 18.1 CE). En la segunda, el derecho a la intimidad desde la perspectiva del tratamiento automatizado de datos (art. 18.4 CE).

3. La colaboración de los órganos del Gobierno Vasco en la campaña objeto de análisis se tradujo, en la que denominados como primera fase, en la utilización de sus recursos organizativos para hacer llegar a todos sus funcionarios el impreso mediante el que los interesados podrían materializar su aportación, dando las órdenes pertinentes a la entidad bancaria en la que tienen domiciliada su nómina para el ingreso correspondiente. Este impreso únicamente debían cumplimentarlo quienes desearan colaborar con la campaña. Aquellos que, por razones personales de toda índole, no desearan colaborar con esta forma de apoyo a la campaña, no tenían que formalizar su negativa.

La precedente descripción nos indujo a valorar que nos encontrábamos ante un fenómeno que puede tener relación con el ejercicio del derecho fundamental a la libertad ideológica y, en concreto, con el derecho a no efectuar declaración alguna al respecto desde la perspectiva negativa. Como tiene declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 292, de 18 de octubre de 1993 “...la libertad ideológica, en el contexto democrático gobernado por el principio pluralista que basado en la tolerancia y respeto a la discrepancia y diferencia, es comprensiva de todas las

*opciones que suscita la vida personal y social, que no pueden dejarse reducidas a las convicciones que se tengan respecto del fenómeno religioso y al destino del ser humano, y así lo manifiesta bien expresamente el Texto constitucional al diferenciar como manifestaciones del derecho 'la libertad ideológica, religiosa y de culto' y la 'ideología, religión o creencias'".*

La presentación de una queja por parte de un colectivo de funcionarios nos permitió concluir que al menos los que habían manifestado su preocupación al Ararteko habían sentido determinada "presión" a la hora de responder a la invitación que se les cursó.

A nuestro criterio, la propuesta para colaborar con la campaña de Kontseilua, materializada mediante el procedimiento diseñado por la Administración, pudo no suponer, por sí misma, una vulneración del derecho a no ser obligado a efectuar declaración alguna sobre la ideología, a pesar de la "presión" que manifestaron haber sentido. En primer lugar, porque la decisión de apoyar la campaña era absolutamente voluntaria, y no existía obligación alguna por la que, en el supuesto de no cooperar por medio de este sistema, fuera necesario explicitarla. Sobre este particular, conviene hacer referencia a lo dicho por la jurisprudencia. Así, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 20 de octubre de 1997 (Ar. 1997\7690), al analizar si el hecho de rellenar, en el impreso de la declaración del IRPF, la casilla correspondiente al porcentaje del impuesto para la Iglesia católica pudiera suponer una vulneración del derecho a no declarar la propia creencia, entiende que *"...es evidente que no se ha producido en el presente caso, puesto que no se ha declarado en el acto impugnado (la autodeclaración), pero además, la imposición de que se asigna a la Religión Católica, que en este caso afectaría exclusivamente a los católicos, tampoco vulnera este derecho, pues es evidente que como todo derecho fundamental tiene sus límites, y en este caso la declaración de predeterminación del gasto está justificada y es razonable, debiendo dichos (sic) utilizarse exclusivamente para dicha finalidad. De otro lado, tampoco el hecho de que se opte por dicho destino implica necesariamente que se profese la citada religión, pues no puede descartarse que se opte por dicha finalidad por otros motivos, por ejemplo, pese a no pertenecer a ninguna religión, entender que ejercen una actividad social relevante"*.

Aplicando las precedentes tesis jurisprudenciales al asunto sometido a nuestra consideración concluimos, como se ha anticipado, que la mera invitación a colaborar podía no afectar al derecho fundamental a no ser obligado a declarar sobre la propia ideología. Desde otra perspectiva, el hecho de no sumarse a la campaña no suponía, siquiera por omisión, expresión alguna respecto a la disposición, positiva o negativa, del interesado con relación a determinadas formas de apoyo a la lengua vasca. Las razones por las que el trabajador público no llegaba a formalizar el impreso correspondiente podían ser de distinto origen, sin que de esa omisión se desprendiera una manifestación de falta de apoyo.

4. Desde el punto de vista del derecho fundamental a la intimidad, en lo que se refiere a la definida previamente como primera fase del procedimiento, concluimos que su implementación tampoco podría tener, *per se*, afectación alguna sobre su disfrute, por cuanto que al derecho no repugnan las consecuencias lícitas que pudieran derivarse de una expresión personal y voluntaria sobre algunos datos que pudieran formar parte de su ámbito de privacidad. Salvando las distancias pertinentes entre la cuestión

sometida a nuestra consideración y la que a continuación se refiere, la posibilidad, por ejemplo, de que el empleador pueda descontar de los salarios de los trabajadores, previa su conformidad, las cantidades correspondientes a las cuotas de los sindicatos a los que estén afiliados, prevista en el artículo 11.2 de la LOLS, es una actividad lícita, tal y como ha reconocido el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 11/1998, de 13 de enero, cuando afirma que *“...la afiliación del trabajador recurrente a determinado Sindicato, se facilitó con la única y exclusiva finalidad lícita de que la empresa descontara de la retribución la cuota sindical y la transfiriera al Sindicato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11.2 de la LOLS”*.

En el asunto que nos ocupa, la voluntaria puesta a disposición de la Administración de determinados datos personales -nombre y apellidos, DNI, y departamento de adscripción- para, previa interrelación con aquellos que pudieran obrar en poder de sus servicios, alcanzar el objetivo de la campaña cuya consecución se promueve, no vulneraba, lógicamente, la intimidad de los que respondieron positivamente a la petición, ya que la transferencia de tales informaciones fue fruto de una decisión personal. De la misma manera, la falta de respuesta a la invitación cursada no puede ser calificada, en modo alguno, como vulneradora de la intimidad personal, pues de ese silencio puede no deducirse la existencia de intromisión ilegítima en el ámbito de privacidad de cada uno. Como tiene establecido el Tribunal Constitucional, en su Sentencia nº 142/1993, de 22 de abril, *“El atributo más importante de la intimidad, como núcleo central de la personalidad, es la facultad de exclusión de los demás, de abstención de injerencias por parte de otro, como a la divulgación ilegítima de esos datos”*.

5. Enlazando con la afirmación contenida en el pronunciamiento del Tribunal Constitucional citado en último lugar, analizamos la posibilidad de que en el procedimiento establecido para la gestión de los datos que se obtengan de los impresos formalizados pudiera vulnerarse el derecho previsto en el artículo 18.4 de la CE, es decir, el derecho a la intimidad desde la perspectiva del tratamiento automatizado de datos. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia nº 11/1998, de 13 de enero, manifiesta que el artículo 18.4 de la CE -la Ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos- *“no solo entraña un específico instrumento de protección de los derechos del ciudadano frente al uso torticero de la tecnología informática, como ha quedado dicho, sino que, además, consagra un derecho fundamental autónomo a controlar el flujo de informaciones que conciernen a cada persona -a la privacidad según la expresión utilizada en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica reguladora del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal- pertenezcan o no al ámbito más estricto de la intimidad, para así preservar el pleno ejercicio de sus derechos. Trata de evitar que la informatización de los datos personales propicie comportamientos discriminatorios”*.

Hemos concluido que la mera invitación a colaborar en el procedimiento diseñado para promover el apoyo de los funcionarios a la campaña de Kontseilua puede no suponer, *per se*, vulneración alguna del derecho a no ser obligado a efectuar declaración alguna sobre la propia ideología (art. 16.2 CE), ni del derecho a la intimidad (art. 18.1). Sin embargo, es evidente que un inadecuado uso de los datos que puede llegar a tener en su poder la Administración en ejecución del procedimiento analizado bien podría determinar una vulneración de la intimidad, tanto de los que respondieron

positivamente a la invitación, como, por exclusión, de aquellos que no respondieron a ésta. La Administración, entendemos que consciente de la eventualidad de esa cuestión, procuró determinadas medidas de seguridad y garantía respecto al control y utilización de esos datos y al mantenimiento y destrucción de su soporte, ya fuera en papel o magnético. Cualquier supuesto de utilización ilegítima de esos datos tiene su respuesta en el ordenamiento jurídico, cuyos mecanismos de depuración de responsabilidades, en cualesquiera de los ámbitos y jurisdicciones, podrán ser puestos en marcha por quienes pudieran sentirse afectados.

6. El procedimiento que analizamos tenía una peculiaridad en cuanto a su forma de aplicarse en determinados centros administrativos, como los de carácter docente, en cuyo ámbito tenía origen la queja. Esta peculiaridad podría tener incidencia en los niveles de confidencialidad en los que se ha desarrollado el procedimiento. Según el criterio de esta institución, las especificidades estructurales de los centros de esa naturaleza, en las que garantizar la confidencialidad resulta más difícil, eran más proclives a que esa “presión” que denunciaron los promotores de la queja fuera sentida, en su caso, de una manera más intensa. Somos conscientes de que esa situación no habría sido la deseada por los responsables gubernamentales. Sin embargo, también concluimos que, al menos, esos primeros eslabones de recogida de datos, siquiera en centros de esas características, no han sido, por así decirlo, suficientemente “blindados”, pues en las instrucciones remitidas no se hacía mención expresa sobre la necesidad de que la confidencialidad hubiera de presidir, ineludiblemente, también esta primera actuación.

7. Nuestra valoración sobre el asunto debía efectuar una referencia a determinadas especificidades que, por enmarcar el desarrollo de actuaciones de este tipo, pueden tener incidencia en la formulación de nuestras conclusiones.

En primer lugar, queremos dejar constancia de que la institución del Ararteko, a la hora de valorar la problemática del euskara y de su implantación como lengua oficial de esta Comunidad Autónoma, concluye que en ese fenómeno convergen realidades que superan los estrictos criterios jurídicos. Así, en la recomendación de carácter general que, bajo el epígrafe “**Derecho a la elección del modelo lingüístico en un determinado centro público docente, en relación con los derechos constitucionales de igualdad y educación**”, se incluyó en el informe ordinario correspondiente al año 1991, se decía, entre otras cosas, lo siguiente: “*Es necesario reseñar, además, la importante carga sentimental que tiene la aplicación de los llamados derechos lingüísticos, que lleva a que, en algunos supuestos, los conflictos que surgen no sean abordados con la suficiente serenidad, siendo los mismos susceptibles, por otro lado, de ser utilizados desde un punto de vista partidista. (...) No escapa a este Ararteko en el análisis de la cuestión planteada que, en la formación del derecho de lenguas intervienen muy a menudo factores emocionales, como muy bien ha señalado Walter Kämpfer, que lo convierten en un tema especialmente complejo que necesita de un tratamiento generoso y comprensivo por parte no solo de los poderes públicos (Estado y comunidades autónomas), sino también de toda la comunidad educativa: profesores, alumnos y padres de alumnos*”.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que la decisión de los órganos competentes del Gobierno Vasco para colaborar con la campaña de Kontseilua mediante el diseño y ejecución de determinado procedimiento no se ha adoptado en virtud de una competencia indisponible o irrenunciable.

El precedente enmarque valorativo -la concurrencia de factores extrajurídicos y la decisión de los órganos del Gobierno Vasco ajena al ejercicio de sus competencias irrenunciables- nos lleva a sustentar la idea de que, a pesar de haber concluido que la invitación a participar en el procedimiento adoptado y su ejecución, podía no vulnerar *per se* los derechos de los eventuales destinatarios de la invitación a cooperar -sin perjuicio de la referencia efectuada en el apartado número 6, sobre el factor de confidencialidad-, también es cierto que el diseño del operativo podía haber estado presidido por criterios que, desde su inicio, lo hubieran dotado de mayor asepsia, evitando, en lo posible, la “presión” que algunos trabajadores públicos manifestaron haber sentido.

Las administraciones públicas, en el ejercicio de sus responsabilidades públicas, pueden, a la vista de las previsiones constitucionales y, en su caso, de las normas que las desarrollen, limitar el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos cuando entren en colisión con otros derechos cuyo ejercicio es preciso priorizar y/o se persiga el interés general. Sin embargo, ha de restringirse la eventual afectación que en el núcleo de la privacidad pudiera derivarse de actuaciones de los órganos de las administraciones públicas ajenas a sus responsabilidades públicas -que, aunque pudieran estar relacionadas con fines de interés general, no son manifestaciones de la autoridad de los poderes públicos-, hasta el punto de evitar toda implicación en lo que cualquier ciudadano, incluso el más celoso de su intimidad, pudiera percibir como intromisión. No podemos olvidar, en este sentido, que el contenido de la privacidad tiene, en tales supuestos, tantas fronteras como personas.

La anterior reflexión no debía llevarnos, necesariamente, a concluir que los poderes públicos deben evitar cualquier colaboración con la iniciativa privada, para la consecución de objetivos sobre cuyo interés y legitimidad no existan dudas, entre otras cosas por estar así contempladas en el ordenamiento. En estos supuestos, la existencia de diferentes criterios sobre lo que, desde el punto de vista de cada ciudadano, son intromisiones en la esfera de la privacidad, habrá de ser ponderada de manera exquisita a la hora de promover una actuación concreta. Desde la perspectiva del ejercicio de una responsabilidad pública, esa disparidad de criterios ha podido tener una respuesta jurisprudencial positiva en cuanto a la corrección de la intervención administrativa. Sin embargo, insistimos, esas discrepancias valorativas sobre las actuaciones llevadas a cabo bajo el ámbito de la liberalidad habían de tenerse en cuenta, como hemos indicado, con exqu coaste absoluta. Entendimos que el apoyo del Gobierno Vasco a la campaña de Kontseilua podría haberse alcanzado mediante mecanismos que hubieran respetado la privacidad, entendida desde su máxima y personal expresión, de manera incontrovertida, evitando de esta manera que algunos funcionarios hayan sentido, incuestionablemente, la sensación de falta de libertad para decidir su cooperación o no con la campaña.

- Resultado

El Ararteko remitió al Gobierno Vasco una recomendación cuya parte dispositiva era del siguiente tenor literal: “*Que respetando el principio de mínima intervención, cuando el Gobierno Vasco decida propiciar o llevar a cabo actuaciones de colaboración no relacionadas con el ejercicio de sus competencias irrenunciables, debería procurar que el diseño de los procedimientos de participación que se propongan o*

*articulen no incluya la necesidad de que los empleados públicos efectúen expresión alguna de voluntad sobre aspectos de su privacidad ante órganos o servicios que formen parte de su aparato burocrático o administrativo, ya sea por acción o por omisión, como garantía de los derechos fundamentales previstos en los artículos 16.2, 18.1 y 4 de la Constitución Española*". El Gobierno Vasco manifestó expresamente su intención de aceptar la recomendación.

## B) **Función pública policial**

⇒ *Ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión por parte de funcionarios de la policía local en el ámbito de las relaciones de sujeción especial (1858/1997)*

### • Reclamación

Un funcionario de la Policía Local de un Ayuntamiento sometió a la consideración del Ararteko una sanción que le impusieron sus órganos competentes como consecuencia de un escrito que dirigió a sus superiores, en el que se plasmaban determinadas expresiones de crítica respecto a la organización del servicio.

### • Análisis

De la información disponible, el Ararteko llegó a la conclusión de que la conducta objeto de reproche por parte de la corporación local fue la inclusión, en un escrito que el interesado dirigió a sus superiores, de la siguiente expresión "*¿Quiere la jefatura realmente un calendario cerrado? o ¿lo quiere así solo para la plantilla, manteniéndolo abierto para sí?*".

Resulta de interés señalar que, a criterio del Ararteko, la conducta sancionada debía ser inculpada en el ámbito de las relaciones existentes entre superiores y subordinados de un cuerpo policial, pues dicho escrito traía causa de una indiscutible cuestión relacionada con el servicio, en concreto, con la determinación del calendario de trabajo y con su estricta aplicación. Esta conclusión tenía su importancia a la hora de valorar la actuación municipal cuestionada, ya que no es cuestión baladí que la conducta del funcionario sometido a expediente pudiera tener relación con el ejercicio de algunos de los derechos que el ordenamiento jurídico pudiera reconocerle.

Sin perjuicio de que el responsable de la Policía Local concluyera que las expresiones del escrito dañaban a la jefatura, es lo cierto que, en opinión del Ararteko, en lugar de considerarlas como una actuación incorrecta para con otro funcionario -conducta tipificada en la resolución sancionadora- debían haber sido consideradas como una manifestación del derecho a la libertad de expresión constitucionalmente reconocido a todos los ciudadanos. Ciertamente es que en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, y más en concreto en el de los cuerpos de policía, sometidos en su funcionamiento a los principios de jerarquía y subordinación, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión tiene limitaciones que no son de aplicación al resto de los funcionarios o a la generalidad de los ciudadanos, sin embargo, esto no puede significar su proscripción. En el supuesto que analizamos, es necesario reseñar que el escrito en cuestión no tuvo publicidad alguna. La valoración de este asunto requirió analizar la doctrina contenida

en sendos pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Así la Sentencia nº 69/1989, tras reiterar la doctrina plasmada en la nº 81/1983, sobre los límites de la libertad de expresión de los funcionarios de policía, hace la siguiente advertencia: *“Este límite específico no significa, desde luego, que haya de entenderse excluida toda libertad crítica de los integrantes de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad hacia sus superiores jerárquicos, o constreñido el ejercicio de la libertad sindical de los mismos, en defensa de sus derechos o intereses profesionales, pues en tal caso se desconocería el contenido de los derechos reconocidos en los artículos 20.2.a) y 28.1 de la Constitución, máxime si se tiene en cuenta el valor preferente que, según reiterada doctrina de este Tribunal, ha de reconocerse a las libertades de información y expresión, en tanto que garantía fundamental de la opinión pública libre”*. Asimismo, la Sentencia nº 270/1994 del mismo Tribunal reitera la veda de la exclusión indiscriminada de toda libertad de crítica en los siguientes términos: *“En ese mismo lugar decíamos también que tales limitaciones al referido derecho debían ponderarse en cada caso y ser interpretadas restrictivamente. Finalmente, en la STC 69/1989, tras insistir en los anteriores extremos advertíamos que dichos límites específicos no excluyen toda libertad de crítica de los integrantes de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad hacia sus superiores jerárquicos en defensa de sus derechos profesionales, pues en tal caso se desconocería el contenido esencial del derecho reconocido en el artículo 20.1.a) CE, sino únicamente aquella que fuese realizada sin la mesura necesaria, lo que exige que los órganos sancionadores y los órganos judiciales llamados a revisar la decisión sancionadora ‘efectúen una ponderación del ejercicio que el funcionario haya hecho de sus derechos constitucionales y de los límites que a dicho ejercicio derivan de los deberes que han de cumplir en su condición de funcionarios’ habida cuenta de las circunstancias concurrentes”*.

El Ayuntamiento entendió que la actuación del interesado suponía una extralimitación en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, en resumen, por las siguientes razones: a) porque el interesado estaba sometido a una relación de sujeción especial; b) por el lugar que el sancionado ocupaba en la estructura organizativa de la Policía Local, circunstancia que, a su criterio, debería ponderarse a la hora de valorar si existió o no extralimitación y c) porque las alusiones del sancionado vulneraban el respeto debido a sus superiores, al criticar su gestión en la aplicación del calendario, poniéndola en entredicho, lo que a su vez ponía en peligro el buen funcionamiento del servicio. Todo ello en aplicación del criterio manejado por el Tribunal Constitucional, en el sentido de que para apreciar esa eventual extralimitación hay que tener en cuenta si *“la transgresión de un límite en el ejercicio de un derecho fundamental o libertad pública pone o no públicamente en entredicho la autoridad de sus superiores jerárquicos y el de si tal actuación compromete el buen funcionamiento del servicio”*.

El Ararteko no compartió esta justificación de la extralimitación en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión sancionado, pues el mero de hecho de valorar negativamente determinadas decisiones relativas al servicio -en este supuesto, dirigidas a un superior sin ninguna relevancia pública- no suponía necesariamente poner en peligro el servicio público policial, ya que, al menos de la información disponible, no se pudo concluir que la crítica que se analizó hubiera generado alteraciones negativas en aquél.

Sobre esta cuestión conviene reseñar que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, mediante la Sentencia de 5 de febrero de 1998, declaró nulo el artículo 9.8 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Cuerpos de Policía del País Vasco, aprobado por Decreto 170/1994, de 3 de mayo -de aplicación a los funcionarios de las Policías Locales- que calificaba como conductas sancionables “*Las manifestaciones públicas, orales o escritas, de crítica o disconformidad respecto a decisiones de los superiores, asuntos de servicio, disciplina o relaciones de armonía en el Cuerpo*”.

- Resultado

Las precedentes consideraciones y valoraciones fueron trasladadas al Ayuntamiento correspondiente, a los efectos oportunos, sin efectuar una recomendación específica sobre el asunto sometido a nuestra consideración, puesto que la anotación de la sanción impuesta se había cancelado ya en su expediente, y el interesado no sufrió -como consecuencia de ella-, merma alguna en el ejercicio de los derechos que le asistían como funcionario.

### C) **Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo**

⇒ *Acceso a grabaciones utilizadas como modelo de evaluación en pruebas de acreditación de perfiles lingüísticos (2265/1998)*

- Reclamación

Un funcionario docente solicitó la intervención de la institución debido a la negativa del Departamento de Educación, Universidades e Investigación a permitir su acceso a unas grabaciones utilizadas por el tribunal como modelo de evaluación en unas pruebas acreditativas de perfiles lingüísticos.

- Análisis

El art. 37 de la Ley 30/92, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dispone como principio general que: “*los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud*”.

Como posibles excepciones al ejercicio de este derecho, este mismo artículo dispone la posibilidad de denegación cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley, debiendo en todos estos casos dictarse una resolución motivada.

Según los datos facilitados por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, la razón para desestimar la petición de acceso del interesado fue la obligación prevista en las bases de la convocatoria libre de acreditación de perfiles, en el sentido de garantizar la confidencialidad de los materiales de examen (entre ellos, grabaciones en cinta).

Este tipo de previsiones o cautelas no pueden, sin embargo, vulnerar derechos previamente reconocidos, como es el caso del derecho al acceso y vista de documentos, ya que aquéllas no tienen encaje en ninguno de los supuestos en los que cabe plantear una eventual denegación del derecho de acceso. Así, no media ningún interés público, ni de tercero más digno de protección que pueda motivar y fundamentar de hecho la negativa a permitir el acceso a las grabaciones.

- Resultado

Se formuló la recomendación 12/1999. En ella se instaba a que se permitiera el acceso del promotor de la queja a las grabaciones utilizadas por los tribunales calificadoros de perfiles lingüísticos. El Departamento de Educación, Universidades e Investigación aceptó la recomendación.

⇒ *Acceso al expediente administrativo en una convocatoria para la creación de una lista de técnicos/as de promoción de salud y prevención de drogodependencias (389/1999)*

- Reclamación

Una participante en la convocatoria hecha pública por el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz para la creación de una lista de técnicos/as de promoción de salud y prevención de drogodependencias solicitó nuestra intervención, debido a la negativa del Ayuntamiento a acceder a las solicitudes que ella planteó en el curso del proceso selectivo, a saber: (1) la obtención de una copia del certificado aportado por otro aspirante para acreditar el requisito relativo a un mínimo de un año de experiencia en el área educación para la salud y la prevención de drogodependencias y (2) la obtención de una copia de las pruebas teóricas y prácticas realizadas por los aspirantes aprobados.

- Análisis

El Ararteko ha tenido ocasión de pronunciarse en más de una ocasión sobre esta cuestión del acceso a los expedientes en procesos selectivos de concurrencia masiva. Para ilustrar el parecer de la institución a este respecto, creemos interesante transcribir parte del contenido de la ponencia que bajo el título “Los Defensores del Pueblo y la Selección de Personal en las Administraciones Públicas” presentó el Secretario General de la institución en el marco de unas jornadas organizadas por el IVAP.

*“...Muy unido a la idea de poder establecer un marco de defensa de los intereses de los participantes en procesos selectivos se encuentra el derecho del opositor a acceder a su propio expediente, y a los del resto de opositores.*

*Ésta es una de las cuestiones que más irrita a los gestores de personal de las administraciones, que esgrimen toda una panoplia de argumentos que van desde la invocación genérica del principio de eficacia al respeto del derecho a la intimidad, para amparar en muchos caso espacios de opacidad y de falta de transparencia.*

*Esta situación motivó que el Ararteko dictase el año 1992 una recomendación de carácter general bajo el epígrafe ‘El acceso al expediente*

administrativo en los procedimientos de selección. La negativa al ejercicio de este derecho como causa de indefensión’.

*En esta recomendación el Ararteko señala que:*

- \* *El derecho de los ciudadanos a acceder a los documentos que forman parte del expediente administrativo no es sino un requisito para el ejercicio de un derecho más amplio como el de participación, vinculándolo además al derecho a la información.*
- \* *Asimismo, es una manifestación del principio de transparencia que deberá informar las actuaciones de la Administración en un Estado de Derecho.*
- \* *Por último, señalaba la conexión que tiene este derecho con el derecho a la tutela judicial efectiva, con la interdicción de la indefensión que ello supone.*

Hasta la reciente aprobación de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC), este derecho de acceso que ahora se extiende a todos los ciudadanos sólo era reconocido a los interesados.

El principio de eficacia enunciado en el art. 37.7 de esta norma será el único límite al ejercicio de este derecho, pero señala el Ararteko que deberá ser ponderado con gran cuidado para que no suponga un obstáculo insalvable para materializar este derecho.

Con base en este principio de eficacia, la Administración ha mantenido en muchos casos una actitud obstruccionista no amparable jurídicamente, basándose en alegaciones como la de ¿Qué ocurriría si todos los interesados solicitasen el acceso a los expedientes?

De esta manera, esgrimiendo el respeto al principio de eficacia, se crean muchos supuestos de auténtica indefensión.

Hemos señalado la íntima conexión que se da entre la falta de motivación de las resoluciones y, en su caso, la negativa al acceso al expediente y el derecho a la tutela judicial efectiva, por la imposibilidad real de poder articular una defensa adecuada de las pretensiones del interesado.

En los procesos de selección cobra más importancia, dada la discrecionalidad técnica con la que actúan los tribunales.

El Ararteko reseña además que, si bien el art. 37.1 de la LRJAP y PAC y el art. 105.1 de la CE prevén el acceso de los ciudadanos genéricamente considerados, la misma ley contempla la posibilidad de acceder a los documentos de carácter nominativo de aquellos terceros que, sin ser titulares, acrediten un interés legítimo y directo.

Quiere ello decir que la Administración estaría obligada a permitir el acceso a exámenes de terceros a todos aquellos que acreditaran un interés legítimo y directo, por ser a su vez participantes en el mismo proceso, a tenor de lo previsto en el art. 37.3 in fine de la Ley 30/92 de RJAP y PAC, que señala que ‘el acceso a los documentos de carácter nominativo (...) podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo’.”

- Resultado

En una primera respuesta a nuestra intervención, el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz accedió a la primera de las pretensiones formuladas: obtener una copia del certificado aportado por otro aspirante para acreditar el requisito relativo a un mínimo de un año de experiencia en el área la educación para la salud y la prevención de drogodependencias. Sin embargo, se opuso a permitir el acceso a exámenes de terceros, invocando de manera genérica el principio eficacia, sin descender al contraste de detalle que requiere la adecuada ponderación de este principio.

Por ello, dado que el Ararteko no podía obviar el carácter instrumental del derecho de acceso con respecto a las posibilidades de ejercitar el derecho a la tutela judicial efectiva, se formuló la Recomendación nº 35/99 en amparo de esta segunda pretensión, la cual finalmente fue atendida.

#### D) **Función pública docente**

⇒ *Concurso para provisión de una plaza de profesor asociado de la Escuela de Enfermería de Donostia/San Sebastián (2288/1998)*

- Reclamación

Un interesado en el concurso hecho público por la UPV/EHU para la provisión de una plaza de profesor asociado de la Escuela de Enfermería de Donostia/San Sebastián solicitó la intervención de esta institución, ya que se oponía a la valoración que de ciertos méritos había hecho la comisión de evaluación nombrada al efecto.

- Análisis

Con motivo de la tramitación de otros expedientes de queja, en su momento, el Ararteko recomendó a la UPV/EHU que la labor de evaluación de las comisiones evaluadoras en concursos para la adjudicación de contratos asociados y de nombramientos de profesores titulares interinos quedara sujeta a un baremo reglado previamente configurado (recomendación nº 26/1998, de 6 de marzo). Esta recomendación se consideró atendida, dado que la Junta de Gobierno, en su sesión de 18 de mayo de 1998, acordó una serie de criterios específicos de baremación para cada uno de los apartados ya considerados en su anterior acuerdo de 30 de junio de 1994.

No obstante, ya entonces, se hizo una especial reflexión acerca de que, con independencia de estos acuerdos, habrían de ser los futuros miembros de las comisiones de selección los que finalmente aseguraran el necesario respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad con la recta y adecuada motivación de su labor de evaluación.

Pues bien, la queja formulada resultaba ser un claro ejemplo de la problemática expresada en aquel momento.

En efecto, la comisión evaluadora había ajustado sus criterios de evaluación a los márgenes de puntuación que de forma sucesiva había venido aprobando la Junta de Gobierno. Así quedaba reflejado en la correspondiente acta de constitución de la comisión de 16 de julio de 1998 y en el informe elaborado por la presidenta de la comisión.

En consecuencia, nada cabía objetar en este aspecto a los criterios utilizados por la comisión, puesto que eran conformes a los aprobados por la Junta de Gobierno para su general utilización en los concursos para la adjudicación de contratos asociados y de nombramientos de profesores titulares interinos.

Sin embargo, un análisis más detallado de alguno de los apartados del baremo, como era el caso de la experiencia profesional, obligaba a considerar o a plantear la ausencia de una motivación adecuada, máxime cuando este aspecto del baremo resultaba ser determinante en la selección de los candidatos.

- Resultado

Se recomendó a la UPV/EHU que, haciendo uso de la vía del recurso administrativo formulado por el interesado -cauce que legitima la revisión de los actos administrativos-, adoptara las medidas oportunas que aseguraran la revisión de la labor de evaluación de la comisión, en particular en lo que se refería al apartado del baremo sobre la experiencia profesional, y que, en consecuencia, dictase una nueva resolución motivada. La UPV/EHU, sin embargo, no aceptó la recomendación.

Por tanto, el Ararteko mantuvo su parecer sobre la existencia de indicios fundados que hacían cuestionar la labor de evaluación de la comisión. Así, a nuestro juicio, no sólo era posible sostener el proceder arbitrario que suponía la reiterada ausencia de motivación, sino que incluso era posible mantener la existencia de dudas razonables en cuanto a un eventual vicio de desviación de poder por parte de la comisión, ya que no había quedado contrastada la selección del candidato más idóneo en atención a los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben presidir el acceso a los empleos públicos.

⇒ *Funcionarias docentes interinas no estables: permiso de maternidad (889/1999)*

- Reclamación

Una funcionaria docente con la condición de interina no estable solicitó la mediación de la institución en apoyo de su pretensión de que le fueran aplicadas las mismas mejoras que se reconocen al resto de funcionarias docentes (incluidas las interinas estables) en los supuestos de permiso de maternidad.

- Análisis

La vigente legislación reconoce a las funcionarias un periodo mínimo de descanso retribuido de 16 semanas en caso de maternidad. Así lo establecen el art. 30.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública y el art. 133 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.

De cualquier modo, el Acuerdo Regulador del personal funcionario docente no universitario de la CAPV -aprobado mediante el Decreto 197/1998, 28 de julio- ha mejorado este periodo mínimo de carácter básico, pues establece en su art. 43 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...”*.

Siendo éste el marco normativo que sirve de referencia para el reconocimiento de estas licencias o permisos, ocurre que el modo en que se gestionan los nombramientos y ceses del personal docente interino no estable (cese obligado a fecha de 31 de agosto) tiene una evidente repercusión en el disfrute de estos permisos, dado que el cese a fecha de 31 de agosto implica la imposibilidad de disfrutar las mejoras introducidas en el Acuerdo.

Ciertamente, esta institución no es ajena a las dificultades o condicionantes de gestión de los nombramientos de personal docente interino. Entiende, por ello, el argumento esgrimido por la administración educativa de hacer coincidir la fecha límite de nombramiento con la finalización de cada periodo o curso escolar; circunstancia ésta que, a su vez explica, de un modo formal, las diferencias que de hecho se producen en el reconocimiento y disfrute de los permisos que nos ocupan.

Sin embargo, conscientes de la injusticia material que, a nuestro modo de ver, dichas diferencias suponen, y habida cuenta del compromiso de esta institución de profundizar en todas aquellas medidas orientadas a favorecer la incorporación de la mujer al mercado laboral y de intentar armonizar sus responsabilidades familiares y profesionales, el Ararteko consideró obligado tratar de hacer extensivo el efectivo disfrute de la licencia por gestación y alumbramiento por un total de 18 semanas a las funcionarias interinas que, aunque no gocen de la condición de estables al sobrevenir la situación protegible de alumbramiento y lactancia, tengan prevista su continuación al servicio del Departamento.

- Resultado

El Ararteko planteó la Recomendación 88/1999, instando la adopción de medidas que permitieran el pleno disfrute de la licencia por gestación y alumbramiento que se reconoce en el vigente Acuerdo Regulador del personal docente no universitario de la CAPV (total de 18 semanas) a todas aquellas funcionarias interinas que, pese a no gozar de la condición de estables, tengan prevista su continuidad al servicio de la administración educativa. La recomendación ésta ha sido finalmente aceptada por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

## E) **Función pública sanitaria**

⇒ *Excedencia por cuidado de hijos (206/1999)*

- Reclamación

Recibimos un escrito de queja en relación con el modo en que Osakidetza/SVS viene reconociendo la excedencia por cuidado de hijos en el marco de las condiciones de trabajo del personal al servicio de Osakidetza/SVS. En particular, la queja cuestionaba la negativa de Osakidetza/SVS a reconocer la posibilidad de un disfrute discontinuo de esta excedencia mientras no se haya agotado o extinguido su período máximo de duración.

El art. 44 del Decreto 203/1998, de 28 de julio, por el que se determinan las condiciones de trabajo del personal de Osakidetza/SVS, nada dispone que se oponga a la posibilidad planteada. No obstante, las personas promotoras de la queja señalaban

que les constaba que había resoluciones desestimatorias por parte de algunas direcciones de centros sanitarios con ocasión de peticiones de algunos empleados interesados en disfrutar de ese modo de la excedencia por cuidado de hijo.

- **Análisis**

Es sabido que con la excedencia por cuidado de hijo se persigue un claro objetivo, directo e inmediato, de protección de la familia y de los hijos. La excedencia por cuidado de hijos se constituye así en uno de los mecanismos que permiten armonizar la realización de actividades laborales y la atención de las necesidades familiares en aquellos momentos en que la presencia de personas empleadas es absolutamente necesaria para el normal y adecuado desarrollo de las familias. En definitiva, su principal objetivo es intentar conciliar las responsabilidades profesionales y familiares, aun cuando a nadie escapan otros objetivos o efectos indirectos como el de favorecer el acceso y la permanencia de las mujeres en el ámbito laboral, al configurar esta posibilidad legal como una suerte de excedencia forzosa (reserva de puesto, etc.).

Esta institución es consciente de las dificultades que implica el intento de armonizar el uso de estas medidas orientadas a conciliar las responsabilidades familiares y profesionales con las necesidades de cualquier administración interesada en procurar la mayor y mejor calidad de sus servicios. Sin embargo, consideramos que se ha de intentar apurar todas las posibilidades de extensión de este tipo de medidas, acotando los limitados supuestos en los que las necesidades de servicio puedan imponerse al efectivo uso de estos beneficios legales, máxime en una coyuntura en la que las administraciones públicas han de liderar un proceso de discriminación positiva para procurar una igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres facilitando la conciliación de las responsabilidades profesionales y familiares de éstos.

- **Resultado**

El Ararteko planteó la conveniencia de realizar un estudio o valoración acerca de las posibilidades de establecer un disfrute discontinuo de la excedencia por cuidado de hijos, contraponiendo la necesidad de potenciar el disfrute de estas medidas legales -dado su objetivo de conciliar necesidades familiares y profesionales- con las dificultades de una gestión ordenada que ello pueda suponer.

En respuesta a esta intervención, el Director General de Osakidetza/SVS nos informó de la remisión de una circular a todas las organizaciones de servicio, en la que se recogía una interpretación positiva y favorable a la posibilidad de un disfrute discontinuo de la excedencia por cuidado de hijos.

## F) **Función pública general**

⇒ *Oficinas informáticas de los juzgados decanos de Barakaldo, Donostia/San Sebastián y Vitoria/Gasteiz: servicios de guardia (2396/1998)*

- **Reclamación**

Se recibió en el Ararteko un escrito de queja con motivo de las instrucciones sobre el cumplimiento del horario dictadas por la Dirección de Ordenación de Recursos

Humanos del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social para el servicio de guardia de las oficinas informáticas de los juzgados decanos de Barakaldo, Donostia/San Sebastián y Vitoria/Gasteiz. En esta queja se planteaba fundamentalmente una situación de agravio comparativo con respecto al sistema de guardias de los juzgados de instrucción.

- Análisis

En la información facilitada por el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social a requerimiento de esta institución, el Director de Ordenación de Recursos Humanos mostró su desacuerdo con la práctica de guardias que se sigue en los juzgados de instrucción.

La actual redacción del punto séptimo 1 b) de la Resolución de 5 de diciembre de 1996, de la Secretaría de Estado de Justicia, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios en el ámbito de la Administración de Justicia, al referirse al servicio de guardia en poblaciones en las que existe separación de jurisdicciones o que cuentan con más de 3 juzgados de 1ª instancia e instrucción, no resulta todo lo clara que sería deseable, ya que, tal y como lo demuestra la realidad de los juzgados, está dando lugar a distintas interpretaciones y prácticas.

En este sentido, esta disposición señala claramente que: (1) el servicio de guardia tendrá una periodicidad semanal y (2) que el turno de guardia estará constituido por un secretario, un médico forense, un oficial, dos auxiliares y un agente; sin embargo, al regular el horario del servicio, incurre en una redacción equívoca, al disponer que: *“De lunes a sábados de nueve a catorce horas y en turno rotatorio entre los funcionarios de guardia de lunes a sábado de diecisiete a veinte horas y el domingo de diez a catorce horas. Fuera del horario expresado permanecerán en situación de disponibilidad y condiciones de continua localización.”*

Ello hace que en la práctica habitual de los juzgados sólo dos de los funcionarios de guardia acudan al órgano judicial en horario de tarde, al igual que los sábados por la tarde y domingos por la mañana, y que incluso, en ocasiones, ninguno de los funcionarios acuda al órgano judicial, pese a estar de guardia.

Es preciso reparar en que todo esto sucede a pesar de que los efectos retributivos que se reconocen por la realización de las guardias cuentan como único fundamento con *“la mayor penosidad que supone realizar el servicio de guardia de permanencia con periodicidad semanal en horario de mañana y tarde, de lunes a sábados, y domingos y festivos, de diez a catorce horas, y por permanecer en situación de disponibilidad en condiciones de continua localización”*. Así lo establece la Orden de 21 de febrero de 1997, del Ministerio de Presidencia, por la que se establece la cuantía del complemento de destino por servicios de guardia para los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

Esta institución, al analizar la queja planteada, no pudo sino participar de la opinión expresada por el Director de Ordenación de Recursos Humanos: la práctica incorrecta que en estos momentos se sigue en los juzgados de guardia no puede servir de base a la denuncia formulada por los promotores de la queja.

Teniendo en cuenta esto último y con el fin de evitar situaciones como las que se producen en los juzgados de guardia, el Ararteko consideró fundamental que el Departamento Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social definiese con exactitud las

dotaciones precisas para el normal desarrollo de los servicios de guardia informática en la CAPV, ya que este extremo resultaba determinante a todos los demás efectos.

Así, si se consideraba suficiente la configuración del servicio con la dotación de un único funcionario, las consecuencias de ordenación retributiva, etc. serían las ya recogidas en las instrucciones cuestionadas en la queja, aun cuando ello supusiera apartarse de la práctica seguida hasta el momento.

Si, por el contrario, se consideraba precisa una configuración del servicio de guardia informática con dos o más funcionarios, deberían hacerse extensivas y reconocerse por igual a todos los funcionarios integrantes del turno de guardia las consecuencias económicas o de orden retributivo que pudieran comportar la mayor dedicación -que implica la permanencia prolongada en horario de guardia- y la disponibilidad en condiciones de continua localización.

Por último, fuera cual fuese la configuración acordada, debería hacerse extensiva a la totalidad de los servicios de guardia informática de la CAPV.

- Resultado

El Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social optó por configurar los servicios de guardia informática de los juzgados decanos con la dotación de un único funcionario. Por ello, se mantuvieron las consecuencias de ordenación retributiva, etc. ya recogidas en las instrucciones que habían dado lugar a la queja. Estas instrucciones se hicieron extensivas a los tres servicios de estas características existentes en la CAPV.

⇒ *Convocatoria de concurso oposición para la provisión de plazas de sargento del servicio de extinción de incendios. Causa de exclusión relativa a portar lentes de cualquier tipo o cualquier forma o grado de astigmatismo o miopía (99/1999)*

- Reclamación

Se recibió en la institución un escrito de queja sobre una convocatoria de concurso-oposición para la provisión de plazas de sargentos del servicio de extinción de incendios de la Diputación Foral de Gipuzkoa (BOG nº 227 de 27 de noviembre de 1998).

El promotor de la queja cuestionaba la exclusión prevista en las bases de la convocatoria con respecto a todos aquellos aspirantes que fueran portadores de lentes de cualquier tipo o que estuvieran afectados por cualquier forma o grado de astigmatismo o miopía, ya que consideraba que esta causa de exclusión introducía un trato discriminatorio entre los posibles interesados en el acceso a las plazas convocadas.

- Análisis

Como es sabido, el principio de igualdad en el acceso a los empleos y cargos públicos que consagra el art. 23.2 de la Constitución no puede entenderse vulnerado por el establecimiento de condiciones de acceso que cuenten con una justificación objetiva y razonable y guarden la necesaria correspondencia con los principios de mérito y capacidad.

En otras palabras, no cabe apreciar una eventual quiebra de este mandato constitucional si la exigencia de determinados requisitos de acceso se fundamenta o está

motivada por la finalidad última de asegurar y garantizar el correcto y normal desempeño de las funciones propias de las plazas de las que en cada caso se trate.

La intervención de la institución se orientó, en consecuencia, a contrastar las razones por las que, a juicio de la Diputación foral, había sido necesario introducir esta previsión relativa a no admitir a aquellos candidatos que fueran portadores de lentes de cualquier tipo o que pudieran padecer cualquier forma o grado de astigmatismo o miopía.

Según la información facilitada por el servicio médico de la Diputación de Gipuzkoa, las funciones de intervención directa que tienen atribuidas los puestos del servicio de extinción de incendios (bomberos, cabos, sargentos) obligan a que las personas que ocupan estos puestos no presenten ningún tipo de carencia sensitiva. Ello se debe a la relación causal, directa e inmediata existente entre una percepción sensitiva perfecta y la capacidad de una respuesta adecuada frente a ella.

En el caso de la visión, siguiendo estos mismos datos técnicos y médicos facilitados, la carencia sensitiva no sólo se refiere a la inexistencia de una eventual lesión o deformación (astigmatismo, miopía, etc.), sino también a no usar elementos correctores (gafas, lentillas), puesto que se considera fundamental garantizar una percepción ocular perfecta, sin necesidad de elementos o instrumentos añadidos. No obstante, se reconoce la posibilidad de que los candidatos con algún grado de miopía o astigmatismo puedan superar este inicial motivo de exclusión gracias a su corrección definitiva mediante las técnicas quirúrgicas de progresiva implantación.

- Resultado

Tras esta intervención, la institución consideró que nada cabía reprochar a la argumentación del servicio médico de la Diputación de Gipuzkoa, ya que las exigencias físicas previstas guardaban la necesaria y debida relación y proporción con las funciones y tareas propias de los puestos del servicio de extinción de incendios. En este sentido, se compartió el parecer expresado en cuanto a que las funciones de intervención directa en casos de posibles emergencias u otros incidentes de características análogas requieren rebajar al máximo los factores de riesgo, como puede ser una percepción sensitiva no plena, con el fin de que se asegure el eficaz y normal desempeño de las funciones propias de estos puestos.

⇒ *Bolsas de trabajo de la Administración general de la CAPV: reconocimiento de la situación de baja temporal (207/1999)*

- Reclamación

Un integrante de las bolsas de trabajo de la Administración general de la CAPV, sometió a la consideración de esta institución la negativa del IVAP a reconocer su paso a la situación de baja temporal. Alegaba al efecto la circunstancia de encontrarse trabajando para el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, por tener suscrito con éste un contrato de asistencia.

- Análisis

El Acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de mayo de 1997, sobre los criterios que han de regir la selección de personal para la prestación de servicios de carácter

temporal en la Administración de la CAPV, al ocuparse, en su artículo cuarto, de la gestión de las bolsas de trabajo, prevé la posibilidad de que los integrantes de éstas pasen a la condición de baja temporal cuando se encuentren trabajando temporalmente fuera del ámbito del Acuerdo (punto 7 c2).

En una primera valoración de la queja planteada, el Ararteko entendió que el motivo argüido por los responsables del IVAP para denegar la solicitud de declaración de baja temporal era que éstos estimaban que el Acuerdo, al referirse a quienes se encontraban trabajando fuera de su ámbito, únicamente consideraba a los trabajadores por cuenta ajena, interpretación ésta que, de partida y sin otras aclaraciones, bien podía considerarse opuesta al contenido literal del Acuerdo.

Sin embargo, en el curso de los contactos mantenidos con los responsables del IVAP, éstos aclararon al Ararteko que la denegación cuestionada presentaba otros matices que era necesario explicar. Así, en opinión del IVAP, era preciso hacer notar que el punto 7 c2) del art. 4 del Acuerdo reconoce la posibilidad de paso a la situación de baja temporal a aquellos integrantes que se encuentren trabajando temporalmente, siendo precisamente esta nota de temporalidad la que hace que no proceda la declaración de baja temporal en aquellos supuestos -como era el caso del promotor de la queja- en los que los integrantes de las bolsas hayan optado por desarrollar su actividad laboral o profesional de manera autónoma, ya que dicha decisión, al margen del mayor o menor éxito de la elección o decisión emprendida, va acompañada de una vocación o nota de permanencia que no se corresponde con la temporalidad a la que se alude en el texto del Acuerdo.

- Resultado

En consecuencia, una vez contrastada la auténtica motivación de la negativa expresada por el IVAP, el Ararteko no apreció motivos que justificaran su intervención, puesto que la decisión administrativa cuestionada en la queja se ajustaba a las previsiones del Acuerdo de Consejo de Gobierno sobre los criterios que han de regir la selección de personal para la prestación de servicios de carácter temporal en la Administración de la CAPV.

⇒ *Músicos de banda municipal. Declaración de compatibilidad con actividades docentes en escuela de música (364/1999)*

- Reclamación

Se sometió a la consideración del Ararteko la decisión aprobada por el pleno del Ayuntamiento de Bilbao de entender compatible la actividad de músico de la banda municipal con la actividad docente en la escuela de música, también dependiente del Ayuntamiento.

- Análisis

La Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, reconoce tres únicos supuestos en los que cabe excepcionar la regla genérica que impide compatibilizar un segundo puesto, cargo o actividad en el sector público, a saber:

- \* en los supuestos previstos en ella para las funciones docente y sanitaria (art. 4),
- \* en los supuestos igualmente previstos en ella para miembros de asambleas legislativas de CCAA y corporaciones locales (art. 5), así como para el ejercicio de actividades de investigación no permanente o de asesoramiento específico (art. 6), y
- \* en los que, por razón de interés público, se determinen mediante real decreto.

La disposición adicional duodécima de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, incorpora la siguiente previsión con respecto a las incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas:

*“Igualmente a los Catedráticos y Profesores de Música que presten servicios en los Conservatorios Superiores de Música y en los Conservatorios Profesionales de Música, podrá autorizarse la compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo en el sector público cultural en los términos y condiciones indicados en los párrafos anteriores”.*

No obstante, esta disposición tiene una aplicación limitada a: (1) funcionarios docentes pertenecientes a los cuerpos de catedráticos y profesores de música, (2) que presten servicios en conservatorios superiores y profesionales y (3) que deseen desarrollar un segundo puesto de trabajo en el sector público cultural, circunstancias éstas que no se corresponden con la condición administrativa de los músicos objeto de la queja.

De cualquier modo, con independencia de esta primera posibilidad de declaración de compatibilidad, en casos de profesionales músicos cabe acudir también al RD 1560/1995, de 21 de septiembre, sobre Régimen de Contratación de Profesores Especialistas. El art. 7.2 de este RD declara que:

*“De acuerdo con lo establecido en el art. 3 de la Ley 53/1984, se declara compatible, por razón de interés público, el desempeño de puestos de trabajo como Profesores especialistas, a tiempo parcial, en centros públicos en el régimen previsto en el artículo 4.2 del presente Real Decreto, con los siguientes supuestos:*

*a) Instrumentista, cantante o director en orquesta sinfónica, banda sinfónica, o coro de titularidad municipal.”*

La regulación contenida en este RD es de aplicación a la contratación de profesores especialistas (considerando como tales a los profesionales que están desarrollando su actividad en el ámbito laboral), no sólo en centros públicos dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia, sino también en aquellos otros centros docentes de titularidad pública distinta de la del Ministerio de Educación y Ciencia (en este sentido, artículo primero y disposición adicional única).

El ámbito de aplicación de este RD, permite hacer extensiva -por aplicación supletoria de la ordenación estatal- esta regulación relativa a la contratación de profesores especialistas a centros docentes de titularidad pública distinta a la de la Administración general de la CAPV. De este modo, puede considerarse compatible el desempeño simultáneo del puesto de instrumentista de banda de titularidad pública con el de profesor especialista en centros públicos de titularidad distinta de la del Departamento de

Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, como es el caso de la Escuela de Música dependiente del Ayuntamiento de Bilbao.

- Resultado

La institución consideró procedentes las alegaciones formuladas en el escrito de queja sobre lo incorrecto de amparar el reconocimiento de la compatibilidad de ambas actividades basándose en la modificación incorporada a la Ley de Incompatibilidades mediante la disposición adicional duodécima de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

No obstante, más allá de lo incorrecto del amparo jurídico esgrimido por el Pleno del Ayuntamiento, el Ararteko entendió que el RD 1.560/1995, de 21 de septiembre, sobre Régimen de Contratación de Profesores Especialistas, ofrecía una cobertura jurídica suficiente y, en consecuencia, no apreció motivos de irregularidad en el fondo de la declaración de compatibilidad aprobada.

⇒ *La aplicación de los criterios de prioridad para asistir a cursos de euskara. Su alteración como resultado de la aplicación de criterios no previstos por la norma (976/1999)*

- Reclamación

Varias funcionarias del Departamento de Transportes y Obras Públicas, presentaron una queja porque se les denegó el permiso para asistir a cursos de euskara, dentro del horario laboral. Formularon su queja porque consideraban que, en aplicación de los criterios de prioridad previstos en la normativa de aplicación, tenían mejor derecho que otros que sí habían sido autorizados.

- Análisis

La normativa sobre los permisos de asistencia a cursos de euskara, en la Administración General de la CAV, establece unos criterios de concesión, y su aplicación coloca a sus empleados en un determinado orden de prioridades. Esos criterios se basan en el tipo de unidad en la que prestan servicios (atendiendo a previsiones del Plan de Uso del euskara para el período 1998-2002) y en su relación de empleo.

En este caso, el Departamento de Transportes y Obras Públicas había autorizado la asistencia en horario laboral a todos los empleados hasta el orden de prioridad 2.4, y se la denegó a quienes estaban en un orden posterior.

En principio, desde el estricto punto de vista jurídico del que se debía analizar el caso, no había nada que objetar a esa decisión, ya que se respetaban los criterios de asistencia previstos en la normativa.

El problema se suscitó después, cuando entre todos aquellos que en principio quedaron excluidos (orden de prioridad 2.5 a 2.8), se autorizó únicamente a quienes hubieran asistido a cursos de euskara anteriormente, con independencia de cuál fuera el orden de prioridad. Al quedar obviado ese orden, ocurría que se autorizaba a un funcionario situado en el orden de prioridad 2.8, pero no a quien le correspondía uno anterior (2.5, 2.6 o 2.7).

El Departamento de Transportes y Obras Públicas consideró que su decisión era correcta, porque de ese modo valoraba el aprovechamiento de los cursos anteriormente realizados por sus empleados.

En su escrito de petición de informe, el Ararteko explicó las razones por las que admitió a trámite estas quejas. En esencia, se indicó que la normativa regulaba cuáles debían ser los criterios a tener en cuenta, y que si de ello resultaba un orden determinado de prioridades, su alteración posterior -como aquí ocurría- desvirtuaba aquellos criterios.

En su respuesta a la petición de informe del Ararteko, la Dirección de Servicios explicó que había valorado los aprovechamientos de cursos anteriores, pues entendía que así lo preveía la norma.

La previsión en la que amparaba su interpretación respecto de la valoración del aprovechamiento era la contenida en el apartado 6.1.2.3 del Plan de Normalización de Uso del Euskara (la misma que en el Decreto 190/1998, de 28 de julio, sobre condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su art. 4.1). Según esta previsión, en la concesión de la autorización se podría tener en cuenta, en su caso, el grado de aprovechamiento del proceso de formación lingüística llevado a cabo previamente por el solicitante.

A criterio del Ararteko, tal previsión sobre el aprovechamiento no daba cobertura a la decisión objeto de la queja.

El aprovechamiento se recoge dentro del apartado 6.1.2.3, entre los aspectos que se deben tener en cuenta para la concesión de licencias en horario laboral, lo que es diferente de un criterio de prioridad, que es como lo entendió, equivocadamente, el departamento afectado.

La normativa de euskaldunización prevé la valoración del aprovechamiento del euskara, lo que es correcto, pues es la lógica contrapartida a unos beneficios de formación que los empleados obtienen al ser autorizados a asistir a cursos. Fruto de esa contrapartida exigible, puede suceder que una solicitud no sea autorizada por no haber quedado acreditado el aprovechamiento previo, o que una falta de aprovechamiento condicione el acceso a la financiación o la concesión de los permisos previstos en el art. 4.3 del Decreto 190/1998.

En ese sentido, es cierto que el aprovechamiento es un factor que puede decidir la asistencia de un aspirante, pero -y eso era lo esencial- sólo como elemento que sirve para valorar su solicitud a la luz de sus propios antecedentes de formación, no proyectando sus efectos hacia otros aspirantes, ya que en ese momento, si se valorara, se convertiría en un factor de prioridad.

Era obligado separar dos planos diferentes: uno el de la selección de peticiones, que obliga a elegir entre varios empleados de acuerdo con unos criterios de prioridad, y otro, el de la valoración de la situación de cada empleado antes de la definitiva autorización, de acuerdo con sus propios antecedentes formativos.

En el primero de los dos planos, las circunstancias de cada empleado (requisitos del puesto, tipo de relación de empleo, tipo de unidad) pueden proyectar sus efectos a otros aspirantes. Así, la fecha de preceptividad, o la estabilidad en el empleo (funcionario de carrera), o el tipo de unidad, puede situar a un empleado en un orden de prioridad diferente respecto de otro.

Sin embargo, en el segundo de los planos señalados, el del aprovechamiento, puede decidir la autorización o no a un empleado por circunstancias referidas a él mismo, pero no puede proyectar sus efectos hacia otros empleados, ni tampoco alterar su orden de prioridad.

La Dirección de Servicios también alegó que su decisión era correcta, puesto que tuvo en cuenta el eventual desaprovechamiento de una inversión económica que supondría no dar continuidad a la formación de empleados autorizados en pasadas convocatorias.

A ese respecto, el Ararteko consideró que la controversia planteada en esta queja se debía dilucidar comprobando si las autorizaciones de las solicitudes de cursos de euskara se habían llevado o no a cabo conforme a los criterios de prioridad establecidos, entre los que no figuraba el del aprovechamiento económico.

Pero, además, el Ararteko comunicó a la Administración que el argumento de no desperdiciar una inversión económica podría llevar precisamente a un resultado diferente al que ofrecía la decisión del Departamento de Transportes y Obras Públicas discutida. En concreto, se le señaló que, si se trataba únicamente de aprovechar mejor una inversión económica, existe una previsión del Plan de Normalización de Uso del Euskara, en su apartado 6.1.2.1, 2), según la cual “*El personal funcionario de carrera tendrá preferencia ante el personal funcionario interino*”. Sin embargo, ese departamento había dado preferencia en algunos casos a los segundos sobre los primeros.

En cuanto al principio de equidad, sin pretender obviar el papel de tal principio general del derecho, no podía amparar la decisión adoptada, pues el derecho positivo (Decreto 190/1998, Plan de Normalización e Instrucción de la Viceconsejería de Función Pública) disponía de reglas para solucionar el caso controvertido.

Los principios generales del derecho, entre ellos el de equidad, son fórmulas técnicas del mundo jurídico, y no pueden ser expresión de buenas intenciones. Su aplicación sería incorrecta si, como había ocurrido en este caso, daba pie a una actuación de la Administración que vulneraba sus propias normas, lo que implicaba una infracción del principio de legalidad.

De acuerdo con estos razonamientos, el Ararteko dirigió una recomendación a la Administración para que corrigiese la decisión que motivó la queja.

Nuestra recomendación no planteaba la autorización de las solicitudes de cursos de quienes formularon la queja, sino su correcta valoración, según los criterios de valoración previstos por la normativa sobre euskaldunización de los empleados públicos (Instrucción de la Viceconsejería de Función Pública de 10 de mayo de 1999, que refleja los criterios de prioridad previstos en el artículo 4 del Decreto 190/1998, de 28 de julio, y Plan de Normalización de Uso del Euskara, en su apartado 6.1.2.)

#### • Resultado

El Director de Servicios, sin entrar a valorar nuestras argumentaciones, comunicó al Ararteko que no había apreciado en nuestra recomendación nuevos criterios que pudieran tener influencia en las decisiones que habían adoptado, y que consideraba que habían actuado conforme a la normativa en materia de euskara.

La parquedad de la contestación recibida sólo permitía saber que no aceptaban la recomendación, pero no conocer su valoración respecto de los argumentos de derecho -no de oportunidad- en los que el Ararteko basó su recomendación.

Lamentablemente, no habiendo conseguido mediante este cauce una solución distinta sobre las decisiones que han motivado las quejas, el Ararteko comunicó a la Administración que iba a incluir este asunto en el presente informe anual al Parlamento Vasco.

⇒ *La denegación de autorizaciones para asistir a cursos de euskara. Necesidad de motivar los actos (982/1999)*

- Reclamación

Varios funcionarios del Departamento de Transportes y Obras Públicas presentaron una queja porque su solicitud de asistencia a cursos de euskara fue denegada sin motivo.

Su queja se basó en que el Director del que dependían orgánicamente había informado favorablemente su solicitud, pero posteriormente, sin ningún motivo, el Director de Servicios denegó su petición indicándoles literalmente lo siguiente: “*Se encuentra Vd. en un orden de prioridad posterior al que su Viceconsejero/Director, por necesidades de servicio, ha autorizado*”. Un segundo motivo de queja era que a otros empleados se les valoró el aprovechamiento de cursos anteriores, pero a ellos no.

- Análisis

La existencia de necesidades del servicio puede ser una causa de denegación, pero su mera alegación no es suficiente y debe motivarse, sobre todo cuando, como en este caso, el Director del que dependían orgánicamente había informado favorablemente sus peticiones.

Por otro lado, el hecho de que a otros empleados se les hubiese valorado el aprovechamiento de cursos anteriores, y a ellos no, planteaba un eventual trato desigual. Tal y como se reflejó en el resumen de queja 976/99, incluido en este mismo informe, la admisión de este factor entre los criterios de prioridad no era correcta. Sin embargo, si se aplicaba, había que analizar su alcance a los efectos del respeto al principio de igualdad.

En la respuesta a nuestra petición de informe sobre estos dos motivos de queja, la Dirección de Servicios del Departamento afectado informó de que ninguna solicitud se denegó por necesidad del servicio, sino que fueron autorizadas atendiendo a un orden de prioridad. En su informe indicó que la causa por la que se reflejó la necesidad del servicio como motivo de denegación fue que así venía reflejado en el listado de fórmulas informatizadas por el IVAP para los motivos de denegación.

Según esa explicación, este motivo de queja podía decaer, a los efectos de lograr una revisión de la denegación. No así en lo que suponía de una mala práctica de la administración.

Así, parecía inexplicable que si esa era la razón por la que se incluyó la necesidad del servicio como causa de denegación, no se hubiera aclarado ese extremo en la contestación a los recursos administrativos que interpusieron los interesados. De hecho, antes de acudir al Ararteko, los interesados habían recibido las respuestas a sus recursos: se habían, desestimado, y no se les había aclarado ese aspecto.

Un segundo motivo de denegación fue el trato desigual en la valoración del aprovechamiento de cursos previos realizados por los empleados.

Sobre este punto, el Departamento señaló que sólo valoró a quienes figuraban en los listados que el IVAP remite a las direcciones de servicios de cada departamento para que justifiquen que quienes fueron autorizados el pasado año han aprovechado los cursos.

A criterio del Ararteko, esa decisión, por no estar precedida de una valoración sobre si existió o no tal aprovechamiento, carecía de una justificación razonable. En nuestras recomendaciones, argumentamos jurídicamente las razones por las que, en este caso, figurar en los listados del IVAP no era esencial.

Una decisión de este tipo podía estar justificada si de lo que se trataba era de valorar la asistencia y el aprovechamiento a los efectos que prevé el Decreto 190/98, de 28 de julio, sobre condiciones de trabajo, en cuyo seno encontraba explicación que fuesen precisamente los listados del IVAP los que acrediten aquel aprovechamiento. Sin embargo, a los efectos que en estas quejas se habían tenido en cuenta, debía valorarse el aprovechamiento con independencia de si quien lo alegaba había sido o no autorizado a asistir el pasado curso y, por tanto, de si figuraba o no en los mencionados listados.

Si se analizaban el Decreto 190/98 y el Plan de Normalización, se observaba que todas las menciones al aprovechamiento se referían a la financiación de los cursos, a la concesión de los días correspondientes de permiso, o servían, antes de la aprobación definitiva de las solicitudes seleccionadas, para contrastar si los solicitantes aprovecharon cursos previos. En este último caso, la falta de aprovechamiento podría condicionar la autorización de cursos posteriores.

Dado que esos tres supuestos se refieren a solicitudes previamente aprobadas, es lógico que el aprovechamiento se decidiese tomando como base únicamente los listados del IVAP.

Sin embargo, si el Departamento de Transportes y Obras Públicas no valoraba el aprovechamiento a ninguno de los efectos mencionados, entonces la exigencia de figurar en los listados del IVAP, por sí misma, era insuficiente para justificar la discriminación que se producía respecto de quienes también habían asistido a cursos de formación pero no eran valorados por no figurar en aquellos listados.

Dicho departamento indicó que el IVAP es el único órgano competente para evaluar el aprovechamiento de los cursos. El Ararteko no cuestionaba tal competencia, ni tampoco si era dicho organismo quien debía valorar, basándose en criterios similares a los utilizados para quienes figuran en los listados, los cursos realizados por quienes han formulado esta queja.

El objeto de la controversia era otro: el de si era o no correcta la presunción que hacía la Dirección de Servicios del Departamento de Transportes en el sentido de que sólo cabía hablar de aprovechamiento respecto de quienes figuraban en los listados del IVAP.

A la vista de las acreditaciones presentadas por los reclamantes, no cabía duda de que no podían ser rechazadas de plano, como lo había hecho el Departamento de Transportes y Obras Públicas. Debían ser valoradas, sin que ello supusiera prejuzgar el contenido de su valoración.

Realmente, la decisión de no valorar los cursos -insistíamos que a los efectos de la controversia (por tanto, no a los que son la lógica contrapartida a los beneficios de formación obtenidos por un funcionario)-, rechazando con ello su aprovechamiento, llevaba a resultados absurdos.

Así, dos personas habían realizado previamente el mismo curso, en el mismo euskaltegi, fuera del horario laboral. Se daba el absurdo de que a la primera de ellas se le valoró como curso aprovechado, y a la segunda no se le entró a valorar, por no figurar en el repetido listado del IVAP.

- Resultado

Todas estas argumentaciones fueron trasladadas al Departamento de Transportes y Obras Públicas, y con base en ellas, se recomendó una revisión de las solicitudes.

La Dirección de Servicios contestó únicamente que no había apreciado ningún motivo para cambiar su decisión. Sin hacer ninguna valoración de nuestras argumentaciones jurídicas, no atendió a la recomendación del Ararteko de revisar las decisiones.

Tampoco realizó ninguna valoración respecto del hecho de que hubiesen comunicado a los interesados que su petición había sido denegada por necesidades del servicio, sin que ese fuese el motivo, ni de por qué en la contestación a sus recursos administrativos no se aclaró a los recurrentes ese extremo.

## 6. HACIENDA

### 6.1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 1999, el número de quejas recibidas en el área de Hacienda ha sido de 147, lo que representa un 16,40% del total de las tramitadas. Por subáreas su distribución ha sido la siguiente:

Impuestos municipales .....	45
Funcionamiento de la Admón. y procedimiento admvo .....	21
Tasas municipales .....	20
Precios públicos municipales .....	19
Impuestos forales, IRPF .....	15
Gestión de tributos locales por las diputaciones forales .....	11
Precios públicos forales .....	5
Precios públicos CAPV .....	3
Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa .....	2
Contribuciones especiales municipales .....	1
Impuestos forales, ITP .....	1
Impuestos forales, IVA .....	1
Impuestos forales, sucesiones y donaciones .....	1
Otros aspectos .....	1
Tasas de la CAPV .....	1

Como en años anteriores, las quejas relativas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) han requerido nuestra atención de manera significativa. Con relación a este impuesto, hemos de mostrar nuestra satisfacción porque las respectivas normas forales que lo regulan en cada uno de los territorios históricos hayan incorporado algunas de las propuestas que formuló la institución el año pasado. Tal es el caso de la posibilidad de variar la opción de tributación ejercitada en la declaración del IRPF, así como ciertas reivindicaciones de los padres y madres separados, cuestiones todas ellas que tendrán reflejo en las declaraciones del ejercicio 1999, que se presentarán durante el año 2000.

Por lo demás, la deducción relativa a inversión en vivienda habitual continúa generando problemas relacionados con la acreditación de la residencia efectiva, o con la venta de ésta antes de transcurridos tres años desde su adquisición, lo que determina la obligación de devolver las cantidades deducidas por este concepto.

En lo que respecta a otros tributos forales, el número de quejas recibidas sigue siendo poco relevante, 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. Por un lado, en su vertiente de tributo de cobro periódico y las incidencias que acarrea su notificación edictal. Por otro, 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 debe pagar, cuestión a la que se dedica una recomendación de

carácter general en el apartado correspondiente de este informe. De igual manera, en relación con este tributo, se han planteado algunas quejas sobre la vigencia de los beneficios fiscales reconocidos a las viviendas de protección oficial, y también sobre el sujeto pasivo de este impuesto.

Como en años anteriores, el Impuesto Sobre Vehículos de Tracción Mecánica ha suscitado algunas quejas relacionadas, por un lado, con la potencia fiscal que determina la cuota que se debe pagar, y, por otro, con la verificación de determinados requisitos para la aplicación de exenciones, particularmente respecto a los vehículos para las personas con discapacidad. En este apartado podemos adelantar que el presente informe incluye otra recomendación de carácter general sobre el tratamiento que los distintos tributos otorgan a las personas con discapacidad en el ámbito de la CAPV.

No obstante, confirmando la tendencia detectada el año pasado en cuanto al peso específico que progresivamente han ido adquiriendo, dentro del área de Hacienda, las quejas sobre tasas y precios públicos han sido nuevamente protagonistas en 1999, tanto por su número como por la heterogeneidad de los problemas planteados.

Durante el año 1999 se culminó la tramitación de los expedientes de queja planteados contra las empresas suministradoras de gas natural en el ámbito de la CAPV, por el cobro de los denominados derechos de alta e inspección, que finalmente se resolvió con la devolución a los usuarios del exceso cobrado sobre la cantidad que el Departamento de Industria del Gobierno Vasco fijó como justa a la vista de los trabajos realizados.

Aunque no pueda estimarse cumplida en sus estrictos términos la recomendación del Ararteko que propugnaba la devolución de todo lo cobrado por estos conceptos, al considerar que carecían del preceptivo soporte legal, resulta innegable la importancia de la decisión adoptada por el Departamento, y aún más la posterior plasmación de estos derechos en la Ley de Hidrocarburos, de ámbito estatal, lo que a la postre supone un reconocimiento tácito de su carácter de prestaciones patrimoniales públicas.

Otros aspectos relacionados con las tasas en el ámbito local han sido: el cobro de tasas por licencias urbanísticas en los supuestos en que finalmente no llegaron a ejecutarse las obras; la procedencia del pago de la tasa de bomberos cuando, una vez desplazados al lugar de los hechos, no fue precisa su intervención; o la exigencia de la tasa de basuras a contribuyentes que carecen de un punto de recogida razonablemente próximo a su vivienda.

En cuanto a los precios públicos municipales, destacan las quejas contra la negativa de la Administración a devolver su importe cuando, por renuncia motivada del interesado, éste no llegó a disfrutar del servicio o actividad; igualmente ha sido importante el número de expedientes tramitados debido a las discrepancias surgidas respecto a los recibos girados en concepto de consumo domiciliario de agua.

Para finalizar, en el apartado relativo al procedimiento administrativo-tributario, pueden reseñarse las quejas planteadas por no apreciarse de oficio la prescripción de determinadas deudas de derecho público, y por la negativa de una corporación municipal a aceptar el pago, en moneda de curso legal, de una sanción por infracción de las normas de tráfico.

## 6.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *Falta de notificación reglamentaria de unas liquidaciones de IRPF (1418/1998)*

- Reclamación

El reclamante mantuvo abierta una cuenta-ahorro vivienda y practicó las deducciones en cuota en sus respectivas declaraciones del IRPF (ejercicios 1993 y 1994), sin embargo, llegado el plazo establecido legalmente, no realizó la inversión de las cantidades depositadas.

En consecuencia, en la declaración del ejercicio en que se incumplieron los requisitos, procedía -conforme al art. 33 del Reglamento del IRPF- la adición de las cantidades deducidas más sus correspondientes intereses.

El sujeto pasivo no cumplió esta obligación, pero la Hacienda Foral de Gipuzkoa tampoco practicó una liquidación provisional hasta el pasado 2 de febrero de 1998, fecha en que notificó la deuda con el recargo de apremio y los intereses de demora.

En este sentido, el interesado cuestionaba que la notificación de la deuda se produjera en vía de apremio, sin que antes hubiera tenido conocimiento de su existencia de manera personal e individualizada.

Transcurridos cuatro meses desde que interpusiera recurso de reposición, sin haber obtenido respuesta, acudió al Ararteko.

- Análisis

En el último de los informes remitidos por el Departamento de Hacienda a petición del Ararteko se indicaba que, en contra de lo alegado por el contribuyente en su recurso, no se produjo un solo intento de notificación personal anterior a la publicación de la liquidación en el BOG, sino que fueron dos, en fechas 19 de agosto de 1997 y 12 de febrero del mismo año.

Esta circunstancia parecía justificar, a juicio de ese departamento, el haber acudido a la vía edictal, sin reparar en los motivos por los que las notificaciones fueron infructuosas, a saber, que el interesado se encontraba ausente en horas de reparto.

A este respecto, fue preciso recordar a la administración tributaria que una jurisprudencia reiterada y uniforme del Tribunal Supremo proscribía el acudir a la vía de la notificación edictal si no existe la certeza de la inutilidad de otros medios de notificación que permitan tener constancia de que el interesado la haya recibido. En este caso concreto, se constató que los dos únicos intentos de notificación habían resultado fallidos por encontrarse ausente el interesado, no por ser desconocido en esa dirección ni por haber rehusado la entrega, lo que incidía decisivamente en su derecho a la tutela efectiva, ya que la notificación edictal había generado, a juicio de esta institución, una evidente indefensión.

Por ello, se formuló la Recomendación 72/1999, para que se anularan la certificación de descubierto y la providencia de apremio dictadas sobre la liquidación, puesto que el medio utilizado para practicar las notificaciones previas a la publicación en el

Boletín Oficial del Territorio Histórico no permitieron tener constancia de su recepción por el interesado, lo que, según reiterada jurisprudencia sobre el particular, determinaba la improcedencia de tal recurso extraordinario.

- Resultado

La respuesta del Departamento fue la siguiente: *“ratificándose en el contenido de los anteriores escritos, se actuó correctamente, conforme a lo señalado en la normativa legal (Norma Foral General Tributaria y Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) vigente en el momento en que se procedió a la práctica de las correspondientes notificaciones, **por lo que sentimos no poder aceptar la misma.**”*

Por lo que a esta institución respecta, una vez manifestada la voluntad del Departamento de Hacienda de no aceptar la recomendación formulada, y según lo establecido en la Ley 3/85 que regula el Ararteko, se procedió al archivo del expediente y a su inclusión en el presente informe anual al Parlamento Vasco.

⇒ *Falta de notificación personal y directa del procedimiento ejecutivo (74/1999)*

- Reclamación

Una persona que reside en Leganés planteó una queja ante el Ararteko, para expresar su desacuerdo con la actuación del Ayuntamiento de Tolosa en la tramitación de un procedimiento ejecutivo contra sus bienes. El motivo fundamental de la queja era que el interesado no había tenido conocimiento formal de la existencia de dicho expediente hasta que la empresa en la que prestaba sus servicios le comunicó que le habían descontado una parte de su nómina para hacer efectiva una orden de embargo de su salario dictada por el Ayuntamiento de Tolosa.

En relación con estos hechos, el reclamante se preguntaba por qué esa entidad local no le había notificado personalmente los distintos actos administrativos del procedimiento de apremio, ya que conocía que había fijado su residencia en Leganés, porque cuando se dio de baja en el padrón municipal de Tolosa tuvo que indicar cuál era la localidad en la que iba a establecer su domicilio. De hecho, se encontraba empadronado en Leganés desde que se dio de baja en el municipio de Tolosa.

- Análisis

Realizadas gestiones ante el Ayuntamiento de Tolosa en relación con el contenido de la reclamación, así como sobre la posible prescripción de la deuda, el Ayuntamiento defendía que las notificaciones practicadas habían sido correctas, por lo que interrumpían el plazo de prescripción.

En concreto, el Ayuntamiento argumentaba que las providencias dictadas a lo largo del procedimiento ejecutivo se habían notificado al domicilio fiscal del contribuyente que constaba en la Oficina de Recaudación. A este respecto, en defensa de su fundamentación, alegaba que el art. 45.2 de la Norma Foral General Tributaria (NFGT) dice que si el contribuyente cambia de domicilio fiscal tiene que comunicar, mediante una declaración expresa a tales efectos, el cambio de domicilio, y mientras no haga esa declaración expresa, se ha de considerar válido, incluso a efecto de notificaciones, el

domicilio anterior. Por ello, una vez que resultaron infructuosos los intentos de notificación al interesado en su anterior domicilio en Tolosa, esta entidad local había acordado publicar las notificaciones en el tablón de edictos del Ayuntamiento de Tolosa y en el Boletín Oficial de Gipuzkoa (BOG).

Junto a lo anteriormente expuesto, constaba en el expediente municipal que el Ayuntamiento de Tolosa había solicitado a la entidad local en la que, en efecto, reside el interesado que le facilitara el domicilio de éste para poder practicar las notificaciones personales de los actos administrativos del procedimiento de apremio. No obstante, no se incorporaba al expediente respuesta alguna de este municipio.

A la vista de la información remitida, el Ararteko elevó al Ayuntamiento de Tolosa una recomendación, mediante la cual se le solicitaba que reintegrase al reclamante las cantidades resultantes del embargo de salario, así como los intereses generados por ellas, ya que cuando se ejecutó el embargo las deudas se encontraban prescritas, esto es, porque había transcurrido el plazo de 5 años que establece el art. 64.b) de la NFGT para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas.

Esta recomendación se fundamentaba, por una parte, en la jurisprudencia de los tribunales sobre el deber de comunicación del cambio de domicilio fiscal. Esta jurisprudencia ha relativizado el alcance de esta exigencia y, así, ha desestimado la interpretación y aplicación rigurosa del deber cuando la falta de comunicación no se deriva de una voluntad de ocultación del sujeto pasivo, o cuando el nuevo domicilio se encuentra a disposición de la administración tributaria o ha tenido conocimiento de él por otras vías, remitiendo estos supuestos a la teoría general en materia de notificaciones.

Por otra parte, se recordó al Ayuntamiento de Tolosa que el interesado había comunicado el cambio de domicilio a la administración tributaria afectada, esto es, al propio Ayuntamiento de Tolosa, que estaba al tanto de que esta persona se había dado de baja en el padrón de habitantes y de que había trasladado su domicilio a la localidad de Leganés, por lo que, en principio, no tenía que ser especialmente complicado localizar en este municipio al interesado.

Al hilo de esta cuestión, insistimos en que el padrón municipal está configurado por nuestro ordenamiento jurídico como el documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos, y en él se recoge la relación de los residentes y de los transeúntes inscritos en el término municipal. En este padrón -al cual tenía acceso la Oficina Tributaria de Tolosa- se había dado de baja el reclamante, por lo que, de manera fehaciente y para todos los efectos administrativos, incluidos los de naturaleza tributaria, el reclamante no residía en Tolosa. De ahí, que no tuviera mucho sentido remitir comunicaciones al domicilio que años antes había tenido el interesado en Tolosa, cuando se sabía que éste había fijado su residencia en Leganés.

El Ayuntamiento de Tolosa estaba al corriente del cambio del domicilio del afectado, y así, había dirigido un oficio al Alcalde-Presidente del municipio que figuraba en los servicios del padrón como localidad de destino, solicitando la dirección del interesado en esa ciudad.

A pesar de que la falta de cooperación interadministrativa no debía implicar la paralización de la actuación ejecutiva de la administración exaccionante, esta institución entendía que no se había acreditado la necesidad de acudir a la notificación edictal y que ésta no se había realizado siguiendo el procedimiento fijado en la Ley 30/92.

Sobre esta cuestión, hemos de tener presente que nuestro ordenamiento no configura la notificación como una mera formalidad, sino que todos los mecanismos y garantías con que la rodea sirven a los principios constitucionales de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica. Por ello, la Administración debe evitar en lo posible acudir a la notificación edictal, ya que, a diferencia de los otros medios posibles, mediante ella no queda constancia de que el interesado la haya recibido.

En este sentido, resulta clarificadora la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de notificaciones, puesto que reconoce que la notificación edictal sólo se ha de utilizar como último medio de comunicación, lo que requiere, previamente, no sólo haber agotado las otras modalidades que aseguren en mayor grado la recepción por el destinatario de la correspondiente notificación, sino también la constancia formal de haber intentado practicarlas.

Asimismo, consideramos que la notificación edictal no se había ajustado a los requisitos que exige la Ley 30/92 en su art. 59.4, pues la publicación no se había hecho en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado (Leganés) ni en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma en la que esa localidad se encuentra situada (Madrid), sino que, por contra, los actos administrativos del procedimiento ejecutivo se publicaron en el tablón de edictos del Ayuntamiento de Tolosa y en el BOG.

La ausencia del trámite de la publicación del edicto en la localidad en la que se encontraba el último domicilio del administrado ha sido considerada por la jurisprudencia como determinante de la invalidez de la notificación así practicada. Por ello, el Ararteko recomendó que se reintegrasen al reclamante las cantidades embargadas y los intereses generados por ellas, ya que en el momento en el que se ejecutó el embargo se encontraban prescritas las deudas, al haber transcurrido el plazo de 5 años que establece el art. 64.b) de la NFGT para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas.

- Resultado

El Ayuntamiento de Tolosa reconoció que una de las deudas se encontraba prescrita en el momento en el que se efectuó el embargo de la nómina del interesado. No obstante, en relación con la segunda de ellas, se ratificó en la argumentación que había manifestado a lo largo de la tramitación de la queja.

## B) Impuestos municipales

⇒ *Pérdida del expediente ejecutivo tramitado (2456/1998)*

- Reclamación

Las herederas de una finca situada en Barakaldo se pusieron en contacto con la institución del Ararteko para denunciar, por una parte, que en el momento de cobrar el justo precio de la expropiación de un inmueble les había sido embargada una cantidad por unas deudas tributarias que desconocían, y, por otra, que se les negaba acceder al desglose de las liquidaciones efectuadas.

Las afectadas alegaban que no habían tenido conocimiento de las deudas en las que había incurrido su madre hasta el momento en que se hizo efectivo el pago del justo precio de la expropiación.

Como quiera que las deudas se referían a la falta de pago en período voluntario de la contribución territorial urbana y del IBI, las reclamantes acudieron al Ayuntamiento de Barakaldo y a la Diputación Foral de Bizkaia para conocer el ejercicio e importe de las deudas. Sin embargo, únicamente consiguieron unas cartas de pago cuyo importe era inferior a la cantidad embargada.

- Análisis

Ante esta situación, el Ararteko reclamó al Ayuntamiento de Barakaldo y al Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia el expediente de apremio seguido para el cobro de las deudas.

El departamento foral alegó que no podía facilitar la información solicitada, ya que en virtud del convenio suscrito con el Ayuntamiento de Barakaldo para la gestión del IBI, se había trasladado el cobro de las deudas al Ayuntamiento de Barakaldo, junto con los expedientes. Por su parte, la entidad local reconoció que, entre los documentos que habían sido entregados tras la firma del convenio con la Diputación Foral de Bizkaia, no aparecía el expediente ejecutivo relativo a este caso.

Así las cosas, dado que el grueso de la deuda correspondía a los ejercicios comprendidos entre 1977 y 1990, el Ararteko indicó al Ayuntamiento de Barakaldo que debía reintegrar a las reclamantes el importe de la cantidad ejecutada, así como los intereses devengados por el ingreso desde el momento en el que se practicó el embargo, puesto que, salvo prueba en contrario, que en todo caso correspondía aportar al Ayuntamiento, no había tenido lugar la interrupción de la prescripción y en consecuencia, la deuda estaba prescrita en el momento en el que se dictó la orden de embargo.

A este respecto, había que tener en cuenta que la acción para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas prescribe a los 5 años, según señalaba en 1998 el art. 64 de la Norma Foral 3/1986, de 26 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia, y que la prescripción se ha de aplicar de oficio, por tanto, sin necesidad de que el sujeto pasivo del impuesto lo solicite. En este sentido, en el informe elaborado por el Ayuntamiento de Barakaldo no se hacía referencia alguna al estudio por esa administración de la posible prescripción de las deudas reclamadas.

- Resultado

En su respuesta el Ayuntamiento de Barakaldo nos informó de que aceptaba las consideraciones expuestas y que, por consiguiente, devolvería a las reclamantes el importe del embargo, además de los intereses de demora devengados.

⇒ *Bonificación del 50% en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (342/1999)*

- Reclamación

La reclamante era titular del derecho de superficie sobre una vivienda situada en Vitoria/Gasteiz, por un período de 75 años.

Accedió a tal derecho de manos de la Administración de la CAPV en 1995, estando sujeta al régimen de viviendas de protección oficial. Precisamente por esta razón gozó de la correspondiente bonificación del 50% de la cuota del IBI durante tres años, hasta 1998, y agotado tal beneficio fiscal, tuvo conocimiento de que éste se

prorrogaba en virtud de las previsiones contenidas en la NF 17/98 del Territorio Histórico de Álava, de 15 de junio, por lo que formuló la correspondiente solicitud.

El Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, mediante la resolución de 25 de febrero de 1999, dictó resolución denegatoria, basada, según consta en la fotocopia adjunta, en que no se había acreditado **la efectiva ocupación en régimen de derecho de superficie**.

- Análisis

Tan escueta motivación del acto podía interpretarse en un doble sentido. En primer lugar, que ese Ayuntamiento no considerara que la interesada residiera de manera efectiva en la vivienda, lo que quedaba desvirtuado fácilmente basándose en los propios datos con los que contaba la corporación.

En segundo lugar, podía entenderse que el Ayuntamiento negara que el régimen en que se habitaba la vivienda fuera el de “derecho de superficie”, lo que igualmente quedaría desvirtuado por la copia de la escritura otorgada ante notario el 12 de diciembre de 1995, entre la Administración de la CAPV y la interesada.

- Resultado

Trasladadas estas cuestiones al Ayuntamiento, éste indicó, mediante un informe de su Director de Hacienda, que el servicio de Gestión de Tributos -previo reconocimiento de los derechos que asisten al reclamante respecto de lo solicitado- había procedido a la revisión de su expediente con fecha 17 de junio de 1999, como consecuencia de la nueva información aportada por la Delegación de Vivienda y Medio Ambiente en Álava del Gobierno Vasco y de la posterior comprobación del derecho de superficie que la reclamante tenía otorgado sobre el inmueble de referencia.

Así pues, desde ese momento se concedió la bonificación del 50% en la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, por un plazo de 5 años, esto es, para los ejercicios 2000 a 2004.

⇒ *Exención por minusvalía en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (442/1999)*

- Reclamación

Una persona que padece una discapacidad física superior al 33% sometió a la consideración del Ararteko el recibo que le giró el Ayuntamiento de Errenteria en concepto de Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (en adelante IVTM).

El afectado entendía que debía beneficiarse de la exención por minusvalía en el IVTM, ya que tenía acreditada una discapacidad física y el vehículo del que era titular contaba de serie con una caja de cambios automática, por lo que, a su juicio, cumplía la condición restrictiva impuesta por la Jefatura de Tráfico para circular y, en consecuencia, no precisaba de modificaciones adicionales para que estuviera adaptado a su discapacidad.

- Análisis

El Ararteko remitió a la referida corporación una petición de informe en la que destacaba que se había producido un cambio normativo sustancial en la configuración de

la exención, de manera que, con el nuevo tenor otorgado a la exención, resultaba todavía más evidente que constituía un dato anecdótico el hecho de que el automóvil dispusiese de caja de cambios automática instalada en un taller mecánico o en la propia fábrica.

Asimismo, recordamos al Ayuntamiento de Errenteria que la exención se predica del vehículo adaptado y que el automóvil del afectado con la modificación introducida de serie estaba perfectamente adaptado para ser conducido por una persona discapacitada, por cuanto había incorporado las concretas condiciones restrictivas impuestas al titular del vehículo en su permiso de conducir.

Finalmente, se dejó constancia de que el criterio del Ararteko había sido avalado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en su Sentencia de 18 de noviembre de 1998, al reconocer que:

*“Muestra de que el adverbio no tenía la significación original de una singular modificación para cada minusválido, sino acorde con la discapacidad y la forma adecuada de salvarla, con la consecuencia de que tiene cobertura legal un vehículo de serie con el cambio automático, si ésta es la condición prevista en el permiso de conducir, sin que se pueda exigir para la exención adquirir un vehículo, incluso de la misma marca y tipo, y proceder a la automatización del cambio prescindiendo de los de serie”.*

- Resultado

El Ayuntamiento de Errenteria informó a esta institución de que el Sr. Alcalde había acordado conceder la exención referida al concreto vehículo del afectado y anular el recibo del ejercicio 1999 que le había sido girado en concepto de IVTM.

Resuelta la reclamación e informado el interesado, el Ararteko procedió a cerrar la queja.

⇒ *Acerca del sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (496/1999)*

- Reclamación

Una vecina de Bermeo presentó queja contra una liquidación girada en el año 1999 por ese Ayuntamiento en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, correspondiente a una vivienda situada en ese municipio.

La interesada manifiesta que tanto ella como su hermana renunciaron a la herencia familiar, de la que forma parte el inmueble por el que se gira dicho recibo, mediante la escritura notarial de fecha 14 de enero de 1997.

Solicitada la modificación de los correspondientes datos catastrales y la anulación de la liquidación, el Ayuntamiento alegaba la imposibilidad de dirigirse contra ningún sujeto pasivo.

Por su parte, la reclamante alegaba que, de los cinco hermanos que tenían derecho a la herencia, sólo cuatro habían renunciado a ella.

- Análisis

En todo caso, a la luz de lo establecido en el art. 33 de la Norma Foral General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia:

*“Tendrán la consideración de sujetos pasivos, en las normas forales en que así se establezca- y la NF del IBI así lo hace- las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica constituyen una unidad económica o un patrimonio separado, susceptibles de imposición.”*

- Resultado

Así, tan pronto como se recibió la queja, se solicitó información al respecto a la Diputación Foral de Bizkaia, la cual, mediante un escrito del Jefe del Servicio de Catastro y Valoración, manifestó que se había anulado la titularidad erróneamente adjudicada a la reclamante, así como las actuaciones administrativas derivadas de dicha titularidad, y que el referido elemento catastral quedaba pendiente de asignarle el titular correcto.

⇒ *Calificación a efectos de IVTM de los vehículos mixtos adaptables (522/1999)*

- Reclamación

El titular de un vehículo mixto sometió a la consideración del Ararteko la calificación que el Ayuntamiento de Errenteria había hecho de su automóvil al girar el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) correspondiente al año 1999, ya que esta entidad local consideraba el vehículo como un camión.

El interesado mostraba su disconformidad con esta calificación, pues hasta ese año había venido abonando ese impuesto como turismo, en función de la potencia fiscal del vehículo, pero, eso sí, en el municipio de Pasaia.

El Ayuntamiento de Errenteria esgrimía para ello que se trataba de un vehículo autorizado para el transporte de más de 525 Kg de carga útil.

- Análisis

La clasificación del vehículo a efectos del IVTM viene determinada por la calificación que se le otorga en la tarjeta de inspección técnica. En este caso, el vehículo respondía a la clasificación 3100, esto es, por criterio de construcción, un vehículo mixto adaptable (31) y en función de su utilización, sin especificar (00).

Asimismo, los vehículos han de abonar la tarifa del IVTM que les corresponda en función de sus características técnicas y conforme a los criterios que al respecto establece la Ordenanza municipal que regula este impuesto.

La Ordenanza fiscal reguladora de los elementos esenciales para determinar las cuotas del IVTM que aprobó el Ayuntamiento de Errenteria no establece expresamente cómo se debe tributar por los vehículos mixtos adaptables y se limita a distinguir seis grandes grupos de vehículos. Atendiendo a su clase o su potencia, diferencia la tarifa que han de pagar los turismos, los autobuses, los camiones, los tractores, los remolques y semirremolques, y los ciclomotores y motocicletas.

Igualmente, hay que tener en cuenta que la Norma Foral 14/1989, de 5 de julio, del IVTM, remite la determinación de las diversas clases de vehículos a su desarrollo reglamentario. Ello tuvo lugar mediante el Decreto Foral 49/1990, de 4 de septiembre, por el que se determina el concepto de las diversas clases de vehículos y las reglas

de aplicación de las tarifas del IVTM. Esta norma, a su vez, establece que el concepto de las diversas clases de vehículos relacionados en las tarifas será el seguido en la Orden Ministerial de 16 de julio de 1984.

Ello supone que cuando un determinado tipo de vehículo apto para circular por la vía pública no se encuentre expresamente identificado en las tarifas que fija la Ordenanza reguladora del IVTM, hay que acudir a las definiciones que otorga la Orden Ministerial de 16 de julio de 1984 sobre los distintos tipos de vehículos, para conocer cuál es la cuantía del impuesto que por esa clase de vehículo se debe abonar. Así, habrá que comprobar a qué categoría se asemeja el vehículo, en función de sus características técnicas.

Así, por su construcción, un vehículo mixto adaptable es un “**automóvil especialmente dispuesto para el transporte, simultáneo o no, de mercancías y personas, y que puede sustituir eventualmente la carga, parcial o totalmente, por personas mediante la adición de asientos, hasta un máximo de nueve, incluido el conductor**”.

Por su parte, el turismo aparece definido como el “**automóvil distinto de la motocicleta, especialmente concebido y construido para el transporte de personas y con capacidad hasta nueve plazas, incluido el conductor**”.

Finalmente, el Decreto Foral define el camión como aquel “**vehículo concebido y construido para el transporte de cosas. Se excluye de esta definición la motocicleta de tres ruedas, concebida y construida para el transporte de cosas, cuya tara no exceda de 400 kilogramos**”. No obstante, al definir el camión según los criterios de construcción, el Decreto Foral 49/90 precisa que el camión es el vehículo “**que posee una cabina con capacidad hasta tres plazas, no integrada en el resto de la carrocería**”.

Dado que un vehículo mixto adaptable no está dotado de la característica técnica que diferencia a los camiones del resto de vehículos (una cabina no integrada en el resto de la carrocería), entendemos que un vehículo mixto adaptable es un automóvil que presenta una mayor similitud con el turismo que con el camión.

Asimismo, si tenemos en cuenta la ordenación de los códigos numéricos que incorpora el Decreto Foral 49/90, nos encontramos con que los vehículos que por proximidad o similitud responden a la tipología de camión aparecen identificados en las tarjetas de inspección técnica con los códigos 20 a 29. Sin embargo, los dos primeros dígitos de la clave numérica reflejados en la tarjeta de inspección técnica del vehículo del interesado hacen alusión a las cifras situadas a partir del 30, grupo en el que se incorporan sólo dos tipos de vehículos: el 30, el vehículo derivado de turismo, y el 31, el vehículo mixto adaptable.

Más aún, si comparamos las dos definiciones que ofrece la Orden de 1984 de estos dos tipos de vehículos, nos encontramos con la gran similitud que presentan. Así, se define el vehículo derivado del turismo como la “**Versión de un tipo de turismo que conserva sus características esenciales, incluida la parte delantera del habitáculo, destinada al transporte de cosas, y que puede sustituir eventualmente la carga, parcial o totalmente, por personas mediante la adición de asientos**”, esto es, características que se repiten en la definición del vehículo mixto adaptable “**automóvil especialmente dispuesto para el transporte, simultáneo o no, de mercancías y personas, y que puede sustituir eventualmente la**

**carga, parcial o totalmente, por personas mediante la adición de asientos, hasta un máximo de nueve, incluido el conductor”.**

En otro orden de cosas, centrándonos en el argumento esgrimido por el Ayuntamiento de Errenteria, aclaramos a esta entidad local que la posibilidad de que un vehículo autorizado a transportar más de 525 Kg de carga útil se pudiera tributar como un camión fue introducida por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 16 de abril, para el caso concreto de las furgonetas, ya que las furgonetas no aparecen definidas en la Orden de 1984 y, por esta causa, su tributación hasta el año 1986 había suscitado múltiples problemas. De esta forma, conforme establecía este real decreto, por las furgonetas se tributaba, bien como si se tratara de turismos, si su carga útil no superaba los 525 Kg, o bien como camiones, cuando su capacidad útil de carga autorizada excedía de 525 Kg. Sin embargo, este precepto en la actualidad no se encuentra vigente, por cuanto fue derogado expresamente por la Disposición Derogatoria primera d) de la Ley 39/88, reguladora de las Haciendas Locales.

Por todo lo expuesto anteriormente, el Ararteko formuló al Ayuntamiento de Errenteria una recomendación, solicitando que anulase la liquidación girada y, en su lugar, girase una nueva liquidación, considerando dicho vehículo como un turismo que ha de tributar según su potencia fiscal.

- Resultado

El Ayuntamiento de Errenteria se ratificó en la resolución adoptada e indicó que su criterio era el que había mantenido a lo largo de la tramitación de la queja. No obstante, insistimos ante dicha entidad local en que el criterio de ese ayuntamiento es un criterio interno que no está plasmado en norma municipal alguna y que tampoco encuentra cobertura en la regulación marco que constituye la Norma Foral 14/1989, de 5 de julio, del IVTM para las entidades locales del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

### C) Otros aspectos

⇒ *El pago en moneda fraccionaria de una multa de tráfico (2610/1998)*

- Reclamación

Se recibió en esta institución un escrito de queja de un vecino de Irun, ya que el Ayuntamiento de ese municipio no admitió el pago en monedas de una sanción de tráfico.

El interesado quiso hacer efectivo el pago de una multa íntegramente con moneda fraccionaria, y no le fue admitido precisamente por esta razón.

Formulada la correspondiente queja ante la Policía Local, la respuesta emitida por su jefe no hacía sino confirmar que las monedas de curso legal, sea cual sea su fracción, deben ser admitidas en las cajas públicas, sin limitación alguna.

- Análisis

Tal previsión deriva de las disposiciones legales que sucesivamente se han venido dictando, con motivo de la emisión y acuñación de monedas metálicas integrantes del sistema, la más reciente de ellas la Orden de 3 de febrero de 1998 (BOE nº 36).

Una vez solicitada información al respecto del Ayuntamiento de Irun y recibido el correspondiente informe, de su lectura parecía deducirse que esa corporación entendía ajustado a derecho el establecer límites al número de monedas con que se pueden hacer efectivas las deudas de derecho público, a la vista, precisamente, del apartado quinto de la Orden de 3 de febrero de 1998 que citamos en nuestro primer escrito de petición de información, según el cual:

**“Estas monedas serán admitidas *sin limitación alguna en las cajas públicas* y entre particulares con los siguientes límites...”**.

Por lo tanto, los límites señalados en la referida orden operan exclusivamente entre particulares, y tratándose de cajas públicas, como es el caso que nos ocupa, había de reiterarse la obligación de admitir todas las monedas de curso legal, sin limitación alguna.

El Ararteko es consciente del grado de obstrucción que puede determinar esta práctica para los servicios administrativos, pero no es generalizada, y, por otro lado, esta circunstancia no nos puede llevar a contravenir lo dispuesto en una disposición legal vigente.

- Resultado

Así, en aplicación de lo establecido en el art. 11 de la Ley 3/85 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se formuló la Recomendación nº 9/99, para que, en virtud de lo establecido en la Orden de 3 de febrero de 1998 y normas que la sustituyan, la corporación afectada admitiera el pago de deudas en las cajas públicas de ella dependientes, en cualquier moneda fraccionaria de curso legal, sin limitación alguna en cuanto a su número.

Aceptada la recomendación y una vez que se permitió al interesado abonar la multa de la manera deseada, se cerró el expediente.

#### D) Tasas municipales

⇒ *Necesidad de la prestación efectiva del servicio de recogida de basuras (1042/1999)*

- Reclamación

El propietario de un caserío se dirigió al Ararteko porque el Ayuntamiento de Zierbena le reclamaba el pago de la tasa de basuras en un período en el que el punto de recogida de basura más cercano a su vivienda se encontraba a 3 Km de ésta.

- Análisis

La Ordenanza reguladora de la tasa por la prestación del servicio de recogida de basuras del Ayuntamiento de Zierbena señala que el hecho imponible está constituido por “**la prestación del servicio de recepción obligatoria de recogida de basuras...**”. Igualmente indica que, “*se devenga la tasa en el momento en que se inicie la prestación del servicio, entendiéndose iniciada, dada la naturaleza de recepción*”.

***obligatoria del mismo, cuando esté establecido y en funcionamiento el servicio municipal de recogida de basuras domiciliarias en las calles o lugares donde figuren las viviendas o locales utilizados por los contribuyentes sujetos a la tasa.”***

Asimismo, en relación con la prestación efectiva del servicio, el Tribunal Supremo (STS de 7 de junio de 1997, Rec. núm. 12.362/1991) y de los tribunales superiores de justicia de La Rioja (Sentencia de 30 de julio de 1997, núm. 396, Rec. núm. 292/1996) y Castilla-La Mancha (Sentencia de 25 de septiembre de 1997, núm. 408, Rec. núm. 560/1995) han declarado improcedente el cobro de la tasa cuando el servicio no se presta de forma efectiva por el municipio.

Más en concreto, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha ha declarado improcedente el cobro de la tasa de basuras cuando queda acreditado que en el domicilio del reclamante no existe contenedor de basuras a menos de 300 metros, ya que en este caso no se presta el servicio municipal y, por tanto, no tiene lugar el hecho imponible que habilita a reclamar el pago de la tasa.

- Resultado

Trasladadas estas consideraciones sobre la necesidad de la prestación efectiva del servicio para poder reclamar el pago de la tasa, el Ayuntamiento de Zierbena acordó anular la liquidación girada al interesado.

## 7. INTERIOR

### 7.1. INTRODUCCIÓN

Como comentario inicial de la actividad desarrollada en esta área, resulta de interés reseñar que, como consecuencia de la aplicación del nuevo sistema de calificación de las quejas, el área de Interior, a la vista del ámbito material de actuación del Ararteko, se ha estructurado en las siguientes subáreas: Centros de detención, Derechos y libertades, Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo, Juego y espectáculos, Protección civil, Régimen de Contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa, Régimen electoral, Seguridad ciudadana, Seguridad privada, Tráfico, así como una de carácter residual bajo el epígrafe Otros aspectos. La puesta en marcha del precedente esquema estructural no determina, necesariamente, que a lo largo del ejercicio 1999 se hayan presentado, o incoado de oficio, quejas encuadrables en todas y cada una de las subáreas a las que hemos hecho referencia, pues la nueva estructuración trae causa de un análisis apriorístico de los distintos ámbitos en los que la actividad del Ararteko puede llegar a materializarse en esta área.

En el ejercicio 1999, se han presentado 70 quejas en el área de Interior por actuaciones llevadas a cabo, fundamentalmente, por órganos y servicios del Departamento de Interior y de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma. El cómputo de las quejas, por subáreas, es el siguiente: 49 en la de Tráfico, 12 en la Seguridad ciudadana, 4 en la de Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo, 3 en la de Otros aspectos, 1 en la de Derechos y libertades y 1 en la de Seguridad privada. Asimismo, se han incoado 11 expedientes de oficio, de los cuales 6 se incluyen en la subárea de centros de detención, 3 en la de tráfico, 1 en la de seguridad ciudadana y 1 en la de derechos y libertades.

De las 49 quejas tramitadas a instancia de parte en la subárea de tráfico, 25 lo han sido contra actuaciones de los órganos y servicios del Departamento de Interior del Gobierno Vasco (en tres de los expedientes se analizan también actuaciones de los servicios de Recaudación Ejecutiva de la Diputación Foral de Álava), 8 por actuaciones del Ayuntamiento de Bilbao, 4 del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, 3 del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, 2 del Ayuntamiento de Barakaldo, 2 del Ayuntamiento de Santurtzi, 1 de la Diputación Foral de Bizkaia (Recaudación Ejecutiva), 1 Diputación Foral de Álava (Recaudación Ejecutiva), y una de cada uno de los siguientes Ayuntamientos: Laguardia, Lasarte-Oria y Sopelana. Los motivos de las quejas son los que ya han sido habituales en los ejercicios anteriores: régimen sancionador, ejecución de sanciones por la vía de apremio, adopción de medidas cautelares (retirada de vehículos de la vía pública...), régimen de estacionamiento limitado..., sin que sea especialmente reseñable la incidencia de alguna causa por encima de las demás.

Se han incoado de oficio tres expedientes en la subárea de Tráfico. Uno en relación con las medidas cautelares adoptadas por los servicios de la Policía Local de Bilbao cuando un ciudadano extranjero, de origen no comunitario, conduce vehículos sin disponer de habilitación suficiente conforme a la legislación española. Otro sobre la ilegalidad de determinados preceptos de la ordenanza municipal de Barakaldo reguladora de la OTA. Finalmente, otro acerca de la permisividad de los servicios del Ayuntamiento

de Vitoria/Gasteiz ante la circulación de bicicletas y otro tipo de vehículos por zonas peatonales.

Mediante las 12 quejas correspondientes a la subárea de Seguridad ciudadana se han sometido a la consideración del Ararteko 9 actuaciones de funcionarios de la Ertzaintza -en dos de los expedientes se investigan intervenciones de los funcionarios de la Policía Local de Vitoria/Gasteiz, y en uno de ellos, de agentes de la Policía Local de Bilbao-, y 2 de los funcionarios de la Policía Local de Bilbao. La mayor parte de las quejas tienen relación con actuaciones que sus promotores no dudaron de calificar como irregulares o desproporcionadas.

En cuanto a las intervenciones policiales, se ha incoado un expediente de oficio relacionado con actuaciones de los funcionarios de la Policía Local de Bilbao hacia personas de origen extranjero en la zona de San Francisco. Para un mejor conocimiento de la problemática referida a este barrio bilbaíno nos remitimos al capítulo correspondiente de este informe, en el que se otorga un tratamiento específico a las investigaciones llevadas a cabo por el Ararteko (Capítulo I.1.1.8).

Sin perjuicio de otros análisis, para realizar una valoración sustantiva de las intervenciones del Ararteko en asuntos incardinables en esta subárea a lo largo del año 1999 (ya sea en asuntos iniciados en ese ejercicio, ya sea en los anteriores), se ha de tener en cuenta, necesariamente, el resultado obtenido en lo que se refiere a la aceptación de las recomendaciones dirigidas a las distintas administraciones públicas afectadas. Sobre este particular, merece la pena destacar la favorable disposición del Departamento de Interior del Gobierno Vasco a iniciar un procedimiento de investigación sobre sendas intervenciones policiales en las que el Ararteko concluyó la existencia de excesos por parte de los funcionarios actuantes en la práctica de diligencias de identificación, de detención, y en un cacheo. Igualmente, cabe citar una intervención del Ararteko a la vista de que un ciudadano, previa citación para comparecer en una comisaría de la Ertzaintza, fue requerido para la práctica de ciertas “diligencias”, sin ninguna garantía, para “descalificarle” como eventual sospechoso de haber cometido un delito de relevante gravedad. Nos parece también reseñable la recomendación dirigida a este departamento del Gobierno Vasco en relación con la necesidad de articular mecanismos de control para evitar malos tratos en las detenciones. La importancia de estas investigaciones y sus resultados han determinado que los asuntos se hayan incluido en los resúmenes de queja que se insertan a continuación.

En las 4 quejas que integran la subárea de Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo se han cuestionado las siguientes actuaciones: falta de respuesta a un escrito dirigido al Ayuntamiento de Plentzia por una actuación de funcionarios de la Policía Local; falta de respuesta a un escrito dirigido al Ayuntamiento de Donostia/Sebastián por la falta de respuesta a un escrito solicitando la devolución de las cantidades abonadas por la retirada de un vehículo de la vía pública; inadmisión a trámite de un recurso que se interpuso contra una sanción impuesta por los órganos competentes del Departamento de Interior, por incumplimiento de la Ley de Seguridad Ciudadana; dificultades constatadas en la recuperación de determinada documentación depositada en el Servicio Territorial de Tráfico de Gipuzkoa.

En la subárea residual, Otros aspectos, se han tramitado 3 quejas, dos de ellas relacionadas con determinadas dificultades para obtener la inscripción en el padrón de habitantes del Ayuntamiento de Portugalete, y la otra, sobre determinadas cuestiones relativas al procedimiento de renovación del DNI.

En la subárea de Derechos y libertades se incluye una queja sobre la actuación de un funcionario de la Policía Local de Leioa con un menor de edad. Igualmente, se ha incoado un expediente de oficio debido a la intervención de funcionarios de la Ertzaintza en el Alarde de Hondarribia. Esta queja culminó con una recomendación cuyo contenido se refleja en el Capítulo V de este informe.

En la subárea de Seguridad privada se tramita un expediente relacionado con una “retención” practicada por un vigilante de seguridad en un comercio, y la subsiguiente intervención de funcionarios de la Ertzaintza.

Finalmente, se han incoado 6 expedientes de oficio, en la subárea de Centros de detención, con objeto de efectuar un seguimiento del estado de los centros de detención de los Ayuntamientos de Portugalete, Getxo, Azpeitia y Llodio y de las comisarías de la Ertzaintza de Gernika y Basauri. Las conclusiones alcanzadas en las inspecciones llevadas a cabo pueden consultarse en el Capítulo I, punto 1.1.7, de este informe.

Los datos precedentes ofrecen, de una parte, información sobre la vertiente numérica de nuestra intervención a lo largo del ejercicio, así como un perfil de las actuaciones sometidas a nuestra consideración por parte de los ciudadanos. La lectura de estos antecedentes no puede llevar a la conclusión, lógicamente, de que todas las quejas presentadas han concluido con la constatación de irregularidades o infracciones del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo referido anteriormente, desde una perspectiva material de los asuntos, las conclusiones sobre la corrección o no de las actuaciones administrativas controladas se reflejan en otros capítulos del presente informe, en particular, en el correspondiente a las recomendaciones dirigidas y a su cumplimiento.

Los asuntos más destacables (correspondientes a quejas presentadas en el ejercicio 1999 y en años anteriores, pero que han sido concluidas en el pasado ejercicio) se reseñan en los resúmenes que se incluyen a continuación.

## 7.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Centros de detención

⇒ *Necesidad de establecer un sistema de control para evitar malos tratos durante las detenciones (1974/1998)*

#### • Reclamación

En junio de 1998, un colectivo de familiares de ciudadanos detenidos durante el primer trimestre de ese año nos hizo entrega de un dossier en el que se recogían los testimonios de 81 personas que denunciaban haber sufrido malos tratos y torturas en comisaría. La mayor parte de los relatos se referían a actuaciones de agentes de la Guardia Civil o del Cuerpo Nacional de Policía, pero quince de las detenciones en las que se denunciaban ilegalidades correspondían a intervenciones de la Ertzaintza.

Estas quince detenciones se habían efectuado en distintas fechas y en diferentes lugares, pero tenían en común la motivación -sospecha de actividades de participación o colaboración con ETA- y el régimen de incomunicación aplicado. Respecto a tres personas que fueron detenidas simultáneamente, se acordó la prórroga del tiempo de

permanencia en las dependencias policiales, que se prolongó unas 8 horas sobre el límite habitual de 72 horas. Tres de los denunciados eran menores de edad.

Las principales irregularidades que se imputaban a los miembros de la Policía Vasca eran: golpes (2 casos); amenazas, presiones psicológicas e insultos (15 casos); interrogatorios sin presencia de abogado (9 casos); no dejar dormir (8 casos); no proporcionar comida (3 casos); tirones de pelo (2 casos); obligar al detenido a desnudarse y fotografiarle así (2 casos); mantenerle desnudo (2 casos); humillaciones y vejaciones de tipo sexual (1 caso).

- Análisis

Como es obvio, la gravedad de los hechos denunciados confería a éstos relevancia penal, por lo que, en principio, resultaba procedente ponerlos en conocimiento del Ministerio Fiscal. Sin embargo, en casi todos los supuestos recogidos en el dossier se hacía constar que el propio interesado había formulado denuncia ante el Juzgado de Instrucción, normalmente, en el momento de realizar la declaración como imputado. Cabía considerar, en consecuencia, que el principal mecanismo de control para perseguir y sancionar los eventuales delitos de tortura y/o detenciones ilegales se había puesto en funcionamiento. De todos modos, el Ararteko entendió que la función de defensa de los derechos fundamentales que la ley le atribuye exigía la adopción de una posición activa, analizando las tendencias que la reiteración de denuncias reflejaban e impulsando la realización, por parte de los cuerpos policiales, de investigaciones internas.

Con este enfoque, el Ararteko dio traslado al Defensor del Pueblo de la información referente a las actuaciones de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía y se dirigió también al Departamento de Interior del Gobierno Vasco para poner en su conocimiento la queja recibida.

En octubre de 1998, recibimos un amplio informe elaborado por el citado departamento, en el que se exponía detalladamente el modo en que la Ertzaintza lleva a cabo las detenciones -y específicamente, aquellas en las que se ha decretado la incomunicación-, así como las prácticas y los mecanismos existentes para garantizar el respeto a los derechos de las personas detenidas. A pesar de la utilidad de dicho informe, el Ararteko consideró que no se proporcionaba ninguna información concreta sobre las quince detenciones en las que se habían denunciado malos tratos, salvo la confirmación de su realización y el número de atestado correspondiente.

De cualquier modo, quedamos a la espera de la comunicación del Defensor del Pueblo, con el fin de respetar los principios de colaboración y coordinación que presiden las relaciones entre ambas instituciones. En enero de 1999, el Defensor del Pueblo nos dio traslado del informe que le había remitido, asimismo, el mencionado Departamento de Interior, pero no extraía conclusión alguna de dicha documentación, ya que aún no había recibido toda la información solicitada al Secretario de Estado de Seguridad sobre el resto de los casos denunciados.

A la vista de que la tramitación se dilatava en el tiempo, el Ararteko decidió tratar de obtener la máxima información posible sobre el desarrollo de las detenciones de las quince personas que atribuían malos tratos a los agentes de la Ertzaintza. Con este fin, durante el mes de mayo, asesores de esta institución mantuvieron varias reuniones con responsables policiales y tuvieron acceso a ciertos datos contenidos en los

correspondientes atestados. En concreto, se comprobaron -respecto a cada uno de los quince reclamantes- aspectos como, por ejemplo, las horas de entrada y salida en las diferentes dependencias policiales y del traslado a la Audiencia Nacional, la existencia del acta de información de derechos y su hora, así como, en su caso, de la concesión de prórroga de la detención y de la autorización de la incomunicación, el momento y la duración de la declaración y, en particular, si las personas detenidas habían recibido la visita de la comitiva judicial y/o del médico forense, y en cuántas ocasiones.

Por otra parte, la institución del Ararteko se había dirigido a los reclamantes para solicitar información complementaria sobre la posible tramitación de procedimientos judiciales a raíz de las denuncias que -según afirmaban- habían presentado los interesados. Después de un tiempo razonable sin recibir respuesta supusimos que no tenían conocimiento de ninguna actuación judicial relativa a los presuntos casos de malos tratos denunciados.

Desde el punto de vista de esta institución, la visita de la comitiva judicial -formada normalmente por el juez de instrucción, el secretario judicial y el médico forense- así como los reconocimientos médicos realizados por éste, constituyen uno de los principales mecanismos para garantizar el respeto de los derechos de los detenidos. Por ese motivo, con objeto de conocer con más detalle la dinámica de esas visitas, asesores de esta institución mantuvieron una entrevista con dos miembros de la Clínica Médico Forense de Vitoria/Gasteiz. Además de otras informaciones de interés sobre las prácticas que desarrollan en sus visitas a los detenidos, cuando expusimos los tratos vejatorios que los reclamantes denunciaban, los médicos comentaron que ellos también habían escuchado con cierta frecuencia de boca de los detenidos relatos de algunos de esos tratos incorrectos, aunque sólo hacían constar en sus informes aquello que observaban directamente en el reconocimiento. Así, por ejemplo, afirmaban que es una queja muy generalizada la de que no se deja dormir a los detenidos, despertándoles varias veces durante la noche, e incluso haciéndoles salir de la celda. También hicieron referencia a quejas sobre los traslados y, en particular, sobre el modo en que se colocan las esposas o las posturas que obligan a mantener al detenido durante aquéllos. Se trataba, en definitiva, de una serie de presuntas actuaciones policiales vulneratorias de la dignidad de las personas afectadas, pero cuya comprobación difícilmente puede llevarse a cabo mediante un reconocimiento médico.

Aunque la reiteración de las denuncias no constituye una prueba de su veracidad, por la preocupación garantista de tratar de prevenir cualquier vulneración de los derechos de los detenidos, hay que considerar dichas denuncias como un indicio de una eventual ilegalidad que es preciso investigar y que, en todo caso, pone de relieve la necesidad de adoptar medidas para evitar que tales hechos puedan darse en el futuro.

Con este objetivo, como ya había adelantado en su comparecencia ante el Pleno del Parlamento Vasco, el Ararteko estimó necesario que el Departamento de Interior articulase todos los mecanismos, técnicas y prácticas preventivas a su alcance. En esta línea, el Relator Especial de la ONU para cuestiones relacionadas con la tortura (E/CN.4/1998/38) planteó -y esta institución ha apoyado la propuesta en varias ocasiones- la posibilidad de grabar en vídeo todo el desarrollo de las detenciones. Dado que esta medida puede encontrar obstáculos técnicos en su realización, un procedimiento intermedio, y factible con los actuales sistemas de seguridad de los centros de detención

de la Ertzaintza, podría consistir en conservar las grabaciones que realizan las cámaras del circuito cerrado de TV situadas en los pasillos de la zona de calabozos.

De ese modo, sería posible comprobar directamente aspectos como en cuántas ocasiones el detenido sale de la celda para ser conducido a otras dependencias y a qué horas, en qué momento se le proporcionan alimentos y, en particular, si los agentes de custodia -u otros que tengan acceso a la zona- llevan a cabo alguna maniobra para impedir que la persona detenida pueda dormir. Evidentemente, no sería preciso revisar las grabaciones íntegras correspondientes a todas las detenciones. El efecto preventivo se conseguiría con la mera puesta en marcha del sistema y bastaría con realizar grabaciones aleatorias de algunas detenciones, y evitar siempre que los agentes de servicio tengan conocimiento de ese extremo.

#### • Resultado

Las anteriores consideraciones llevaron al Ararteko a efectuar una recomendación al Consejero de Interior, como máximo responsable de la Ertzaintza. Con el objetivo de establecer medidas preventivas que garanticen mejor la inexistencia de cualquier comportamiento policial vulneratorio de los derechos de las personas detenidas, se proponía que el Departamento de Interior estudiase y, en su caso, estableciese un sistema de control basado en grabaciones realizadas desde las cámaras situadas en los pasillos de la zona de calabozos, que comprendan todo el tiempo que duren las detenciones.

Corresponde a ese departamento perfilar las características concretas del mecanismo de control descrito, pero es evidente que éste sólo puede resultar eficaz si reúne una serie de condiciones mínimas, entre las que esta institución señaló:

1. Responsable de las grabaciones: El Departamento de Interior determinará la persona o comisión encargada de decidir qué detenciones se graban y de realizar luego la revisión sistemática del material grabado. Por razones obvias, dichos responsables deben ser independientes respecto al funcionamiento y organización de las unidades que llevan a cabo las detenciones y la custodia de los detenidos.
2. Puesto que grabar todas las detenciones realizadas por la Ertzaintza no resulta factible, bastaría con grabar algunas de ellas, con la condición de que los agentes que se encuentran de servicio no tengan conocimiento de cuándo se pone en funcionamiento el mecanismo.
3. Con independencia de la revisión sistemática del material obtenido en las grabaciones, sería preciso conservar durante un tiempo razonable -que habrá que precisar- el soporte videográfico, para permitir su control por instancias garantistas. En casos de denuncia posterior por parte del detenido, habría que conservar el material citado hasta la finalización del procedimiento judicial.
4. Es necesario crear un registro en el que quede constancia documentada de las grabaciones efectuadas, así como de las eventuales incidencias observadas en su visionado inicial, de modo que ésta u otras instituciones de defensa de derechos puedan obtener información sobre el funcionamiento general del sistema.

La medida de prevención y control así diseñada sería compatible con cualquier otra que el Departamento de Interior, con mayor conocimiento de las posibilidades técnicas y del funcionamiento interno de las comisarías, pudiera poner en marcha. Hay que tener en cuenta que, como el Ararteko ha destacado en diversas ocasiones,

cualquier mecanismo de control que se implante con las suficientes garantías es útil, por un lado, para la salvaguarda de los derechos de los detenidos y, por otro, para la protección del prestigio de la Ertzaintza frente a posibles quejas o denuncias infundadas.

En el momento de cierre del presente informe no se ha recibido respuesta alguna del Departamento de Interior a la recomendación expuesta.

## B) Derechos y libertades

⇒ *Sobre la cancelación de datos policiales incluidos en archivos automatizados y la práctica de determinadas diligencias de investigación policial (1993/1998)*

### • Reclamación

Un ciudadano refirió que fue citado por los servicios de una comisaría de la Ertzaintza con objeto de que compareciera en sus dependencias para practicar determinadas diligencias relacionadas con la investigación de un delito. Una vez personado, tras serle tomadas las referencias personales, los funcionarios que le atendieron le informaron de que, de los datos que disponían, podía resultar sospechoso de participación en los hechos delictivos investigados. A pesar de que le indicaron que le iban a realizar algunas preguntas y a tomar las huellas dactilares, la única cuestión que le plantearon se refirió a los estudios que tenía realizados. Asimismo, le entregaron un impreso para cumplimentar, en el que debía reflejar sus datos personales, el nº del DNI, su dirección, el nombre de sus padres..., y firmarlo. Al preguntar sobre el asunto investigado, los agentes le indicaron que no podían ofrecerle información alguna. Seguidamente le comunicaron que su relación con el asunto investigado estaba descartada y que podía marcharse. Al final de su estancia en comisaría le informaron del delito que estaba siendo objeto de investigación. El interesado manifestó ante esta institución su contrariedad, porque, cuando fue telefónicamente citado, no se le informó de la causa por la que se interesaba su comparecencia, ya que no tuvo asistencia letrada ni se pusieron en su conocimiento los derechos que le asistían.

### • Análisis

A la vista de la queja, el Ararteko se dirigió al Departamento de Interior en petición de información sobre el asunto, con especial incidencia en los siguientes puntos: a) motivo de la citación y de la negativa a efectuar explicaciones sobre tal extremo; b) si cuando le fueron solicitados los datos personales en la entrada de la comisaría se indicó al interesado el destino de los datos que pudieren obtenerse y si éstos iban a ser incluidos en algún fichero automatizado y, en este caso, si se le informó de los derechos que asisten a los interesados en la normativa reguladora del tratamiento automatizado de datos de carácter personal; c) la misma información respecto a los datos que fueron obtenidos del impreso que el interesado rellenó a petición de los funcionarios policiales.

La respuesta del Departamento de Interior fue que la citación del interesado tenía su origen en unas investigaciones que estaban llevándose a cabo y que, en principio, las diligencias a practicar debían servir para descartar su participación en unos hechos delictivos cuyo procedimiento estaba bajo secreto sumarial, y que, dado que no había ninguna imputación sobre él, no se le informó sobre su origen. Igualmente, señaló que

los datos personales solicitados fueron introducidos en una “aplicación informática” que los servicios de la Ertzaintza utilizan para el tratamiento de las informaciones sobre las personas que acceden a dependencias policiales. Sobre el impreso cumplimentado, refirieron que tenía como objeto la obtención de una prueba de escritura para establecer una comparación con la obrante en la investigación. Que a la vista de ésta, el interesado fue “descartado” como sospechoso y la diligencia de identificación se archivó para ser destruida en un futuro.

Teniendo en cuenta esos antecedentes, se trasladó al Departamento de Interior un informe en el que se plasmaron, entre otras, las siguientes consideraciones:

1. Sobre la toma de los datos personales del interesado, tanto al acceder a las dependencias policiales como al rellenar el impreso que le fue facilitado, no disponíamos de información que nos permitiera concluir sobre el cumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación de tratamiento automatizado de carácter personal, en la Orden de 16 de mayo de 1996, del Consejero de Interior, por la que se regula el tratamiento automatizado de datos de carácter personal del Departamento de Interior y en la Instrucción 1/1996, de 1 de marzo, de la Agencia de Protección de Datos, sobre ficheros automatizados establecidos con la finalidad de controlar el acceso a los edificios. Nos referíamos, en concreto, a si se facilitó al interesado información sobre la existencia de un fichero informatizado, de la finalidad de la recogida de los datos, de los destinatarios de la información, del carácter obligatorio de la respuesta, de las consecuencias de la negativa a suministrarlos, de la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación o cancelación y de la identidad y dirección del responsable del fichero.

Sin perjuicio de lo anterior, concluimos que debían cancelarse inmediatamente los datos obrantes en los ficheros del Departamento de Interior, los obtenidos en el momento del acceso a dependencias policiales, los que permitieron la identificación del promotor de la queja como eventual sospechoso de ser autor de un hecho delictivo, así como los obtenidos de la práctica de la diligencia caligráfica llevada a cabo en el día de su comparecencia ante los servicios policiales. A esa conclusión se llega a la vista de las previsiones contenidas en el artículo 20.4 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, que determina que *“Los datos personales registrados con fines policiales se cancelarán cuando no sean necesarios para las averiguaciones que motivaron su almacenamiento”*, por cuanto, como rotundamente se afirmaba en el informe que se nos remitió, la relación del interesado con los hechos objeto de investigación había quedado descartada. En todo caso, la norma quinta de la Instrucción de la Agencia de Protección de Datos determina que *“Los datos de carácter personal deberán ser destruidos cuando haya transcurrido el plazo de un mes, contado a partir del momento en que fueron recabados”*.

2. El análisis de la citación del interesado y de las actuaciones llevadas a cabo por los servicios policiales imponía la necesidad de identificar las responsabilidades que el ordenamiento jurídico asigna a la policía y las obligaciones que, en este sentido, se imponen a los ciudadanos. Así el artículo 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal determina que *“La Policía Judicial tiene por objeto, y será obligación de todos los que la componen, averiguar los delitos públicos que se cometieren en su territorio o demarcación; practicar, según sus atribuciones, las diligencias necesarias para comprobarlos y descubrir a los delincuentes, y recoger todos los efectos, instrumentos o pruebas de delito de*

*cuya desaparición hubiere peligro, poniéndolos a disposición de la Autoridad Judicial*". En consonancia con estas previsiones están las contenidas, asimismo, en el artículo 445 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y en el artículo 11 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por otra parte, el artículo 4.1 de esta última norma refiere que *"Todos tienen el deber de prestar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el auxilio en la investigación y persecución de los delitos en los términos previstos legalmente"*.

Efectuado este enmarque normativo mediante el que describimos las responsabilidades genéricas de la policía y de los ciudadanos en la investigación de los delitos, hubimos de especificar dos realidades que confluían en el asunto que analizamos y que, a nuestro criterio, iban a constituirse en elemento de referencia para valorar la actuación sometida a nuestra consideración. En primer lugar, que para la investigación de ese delito se habían iniciado diligencias judiciales, y que, en consecuencia, al amparo de lo previsto en el artículo 446 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los servicios policiales actúan bajo la dirección de los juzgados y tribunales y del Ministerio Fiscal. Igualmente, que la citación efectuada al interesado traía causa, al parecer, de eventuales sospechas sobre su presunta relación con el delito cometido, circunstancia ésta que le colocaba, a nuestro juicio, en una situación incuestionablemente especial en relación con las diligencias de investigación. En el informe que nos fue remitido, se refería que *"...en el transcurso de unas investigaciones que se llevan a cabo en esta Unidad por la comisión de un delito de especial gravedad y trascendencia, y por correspondencia con ciertos datos que obran en la investigación, se creyó oportuno la presencia de D.(...), en dependencias policiales con el fin de practicar unas indagaciones que en principio deberían servir para descartar"*. Posteriormente, se describían las actuaciones llevadas a cabo "para descartar", que consistieron, como ya se ha especificado anteriormente, en solicitar al interesado la cumplimentación de determinado impreso para poder disponer así de una referencia caligráfica que relacionar con algún dato o antecedente obrante en las investigaciones, sin indicarle en ningún momento cuál era su verdadera finalidad. La importancia material que tendría una conclusión contraria a la alcanzada respecto a la relación del interesado con el delito cometido, es decir, el descubrimiento de elementos eventualmente incriminatorios, debía haber propiciado, en nuestra opinión, otra forma de actuar más garantista, habida cuenta de los derechos previstos en el artículo 24 de la Constitución Española a no declarar contra sí mismo y a defenderse. Entendimos que la circunstancia de que la investigación estuviera en manos del juez de instrucción competente, unida al hecho de que de la información que del interesado se pretendía obtener podría desprenderse la consecución de datos eventualmente incrementadores de sospecha o incriminatorios sobre la eventual participación del interesado en la comisión de un delito, hubiera debido propiciar, en su caso, una decisión jurisdiccional que, previo conocimiento de los antecedentes disponibles por la policía, permitiese la práctica de las pertinentes diligencias con todas las garantías procesales, posibilitando, de este modo, adecuados índices de éxito en los resultados de la investigación.

Según se refería en el informe que nos remitieron, los datos caligráficos involuntariamente obtenidos -involuntarios porque el interesado desconocía su verdadera finalidad- sirvieron para descartar la relación del interesado con el delito investigado, y, por tanto, ninguna declaración negativa para su persona se ha producido. Esta

circunstancia determinaría, por sí misma, la imposibilidad de adoptar, por parte de los órganos competentes, de medidas anulatorias de ningún tipo, aun en el supuesto de que se llegara a la conclusión de que se ha producido una vulneración de los derechos reconocidos en el artículo 24 de la CE. Así lo entiende el Tribunal Constitucional que en su Sentencia nº 37/1989: *“El desconocimiento en la declaración prestada por la actora de las garantías que como imputada le correspondían, no le ha deparado, en efecto, consecuencia negativa alguna, ni en particular ninguna condena, y, como es evidente, la irregularidad consistente en haberse tomado declaración sin los requisitos y prevenciones precisos sólo puede dar lugar a la anulación de las correspondientes actuaciones cuando de ella se sigue una resolución condenatoria o una mayor gravedad de la condena recaída, pues sólo entonces podría este Tribunal considerar viciada la sentencia de condena que se fundamentó en el contenido de una declaración prestada sin las garantías que la Constitución requiere, procediendo a la anulación de la resolución judicial que así, en tal hipótesis, se basó en unas manifestaciones del imputado que, ilegítimamente obtenidas, de ninguna manera podrían hacerse valer en su contra. No ha sido así, ciertamente, en este caso, en el que no consta que de la irregularidad advertida se hayan seguido resoluciones negativas para Dª (...) que merecieran ahora ser anuladas”*. Sin perjuicio de lo anterior, entendemos que la actuación policial no resultó adecuada en lo referente a las garantías de los derechos del interesado.

- Resultado

Como respuesta a las precedentes consideraciones, el Departamento de Interior del Gobierno Vasco nos informó de que no había sido posible comprobar indubitadamente si se facilitó al interesado la información pertinente sobre los derechos que le asistían en cuanto al control de los datos obtenidos, pese a reconocer la obligación genérica que se impone al funcionario que recaba los datos de ofrecer esa información preceptiva. Asimismo, señaló que, como no podía ser de otra forma, iban a cancelar los datos automatizados del fichero de “Acceso a Centros”. Los datos que hubieron podido obtenerse de la diligencia de identificación al rellenar el impreso no aparecían en el fichero en el que, en todo caso, deberían haber sido introducidos; en consecuencia, al no existir, no podían ser cancelados. Finalmente, valoró como inadecuada la forma en la que se obtuvo la referencia caligráfica en cuestión, desde el punto de vista de la garantía de los derechos fundamentales, y expresó su voluntad de corregir aquellas prácticas que debieran enmendarse. Teniendo en cuenta esa información, se dio por finalizada nuestra intervención en el asunto.

### C) **Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo**

⇒ *Sobre la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las condiciones impuestas para la celebración de una manifestación (2628/1998)*

- Reclamación

Una ciudadana que ostentaba la condición de convocante de una manifestación sometió a la consideración del Ararteko una sanción que le impusieron los órganos

competentes del Departamento de Interior como consecuencia del incumplimiento constatado de las condiciones que, para su celebración, habían sido determinadas por el Director de Seguridad Ciudadana.

- Análisis

La sanción impuesta a la promotora de la queja tuvo su origen en el incumplimiento de las condiciones impuestas por una resolución del Director de Seguridad Ciudadana para la celebración de una manifestación en Bilbao. En ella se indicaba a los convocantes que no se podría cortar totalmente el tráfico rodado, y se determinaba que la ocupación parcial de la calzada fuera dictada por los agentes de la Policía Municipal, en razón a los factores que en ese momento incidieran en la circulación viaria. A pesar de ello, la manifestación convocada ocupó toda la calzada a lo largo de su trayecto, impidiendo el tráfico rodado.

La cuestión central que se suscitaba este asunto y que tuvo incidencia en el resultado de nuestra actuación y en las conclusiones que alcanzamos era determinar cuál fue el origen de la decisión que posibilitó que los participantes en la manifestación ocuparan toda la calzada, impidiendo el tráfico rodado, con incumplimiento manifiesto de las condiciones impuestas para su celebración. El órgano sancionador concluyó, en su resolución, la responsabilidad de los convocantes, de una manera objetiva.

A lo largo de la tramitación del procedimiento sancionador, la interesada alegó en su defensa que el corte total del tráfico fue decisión de los agentes de la Policía Municipal de Bilbao y que, en cumplimiento de las determinaciones contenidas en la resolución del Director de Seguridad Ciudadana, respetaron las indicaciones de tales funcionarios. A la vista de esas alegaciones, se solicitó un informe al agente de la Ertzaintza cuyo informe dio lugar al expediente sancionador, para que se ratificase en el contenido de su acta de comparecencia y para que informase sobre si el corte de tráfico lo efectuaron los agentes de la Policía Municipal de Bilbao o los participantes en la manifestación. El referido funcionario policial se ratificó en el contenido de su comparecencia anterior, indicando, además, que *“La Policía Municipal de Bilbao cortó el tráfico en dos de los cuatro carriles de que dispone la calzada. Los dos carriles que cortaron fueron los carriles por donde debían transcurrir los manifestantes, dirección calle Navarra hacia el Sagrado Corazón, dejando los otros dos carriles para la circulación de vehículos. Por los dos carriles que debían haber quedado libres para la circulación de vehículos, no se podía circular, debido a que los manifestantes invadían la totalidad del ancho de la calzada, tanto los carriles por los que debían circular los vehículos como los carriles por los que debían marchar los manifestantes”*.

A la vista de lo tramitado en el expediente, el instructor formuló una propuesta de resolución, que se notificó a la interesada. Ésta, una vez leído su contenido, insistió en las alegaciones incluidas en su anterior comunicación, añadiendo que para poder corroborar sus afirmaciones se remitía a un informe elaborado por los servicios de la Policía Municipal de Bilbao sobre el modo en que discurrió la manifestación. Sin más trámite, con fecha 23 de noviembre, se dictó la resolución sancionadora, que la interesada no recurrió.

Para la tramitación del expediente de queja, el Ararteko, contrariamente al criterio del instructor del expediente sancionador, entendió imprescindible conocer el informe

de la Policía Municipal al que la interesada se refirió en el escrito de alegaciones que remitió a la vista de la propuesta de resolución. Por ello, solicitó ese informe al Ayuntamiento de Bilbao. En el apartado 5º de dicho informe, el cabo responsable del operativo policial refiere que *“al salir la manifestación de la Plaza del Arriaga y tener intención de ir a la Plaza Circular, seguramente el que suscribe en un primer momento ordenó cortar el tráfico en los cuatro carriles del Puente del Arenal con el fin de garantizar la seguridad de los manifestantes, en número apreciable, al ocupar la calzada”*. De esto podemos deducir que la eliminación del tráfico rodado, en esa primera instancia, se debió a una decisión del responsable del operativo policial y no a una actuación de los manifestantes. En el apartado 7º del mismo documento el informante indica que *“Una vez ocupada la totalidad de la calzada en el Puente del Arenal, se consideró que iban a ir así por lo menos hasta la Plaza Circular, donde comienza la calle Gran Vía, y una vez allí obrar en consecuencia si ocupaban toda o parte de la calzada”*. Al parecer, por lo que pudo constatar, la decisión de los responsables del operativo policial, una vez superada la Plaza Circular, fue que los manifestantes siguieran ocupando toda la calzada. El informe citado fue trasladado al Departamento de Interior, por si su contenido pudiera tener alguna virtualidad en lo que respecta a una eventual modificación de la exigencia de responsabilidad administrativa. Sus responsables mantuvieron una postura negativa atendiendo a que, en su apartado, el funcionario informante afirmaba que *“los manifestantes tomaron la totalidad de la calzada a iniciativa propia (...) Ante ello, el cabo que suscribe obró en consecuencia y no permitió el tráfico...”*. De lo anterior, concluimos que el contenido de precedente informe desvirtuaba las afirmaciones vertidas por el agente de la Ertzaintza a las que se ha hecho anterior referencia.

En la valoración conjunta de la actuación administrativa sometida a nuestra consideración entendimos conveniente mencionar dos aspectos que juzgamos como merecedores de atención y que podían, sin ninguna duda, tener incidencia en las conclusiones que pudiéramos alcanzar. Nos referimos, en primer lugar, al hecho de que los responsables del operativo policial encargado de la custodia de la manifestación desconocieran, como así lo reconocían, la existencia de determinadas condiciones que debían cumplirse en el curso de la manifestación. En concreto, la imposibilidad de que el tráfico rodado fuera totalmente impedido. Otro aspecto a tener en cuenta es la pasividad de un agente de la Ertzaintza cuando, al comprobar cómo la manifestación ocurría con infracción de las condiciones impuestas por la resolución del Director de Seguridad Ciudadana, no transmitió tal circunstancia ni a los convocantes ni a los responsables del operativo policial que la custodiaba. Si este extremo hubiera podido ser conocido por todos los afectados, y sin perjuicio, en su caso, de posteriores exigencias de responsabilidad administrativa, lo cierto es que se hubiera estado en condiciones de reponer la circulación de vehículos, tal y como se determinaba en las condiciones impuestas por la autoridad administrativa.

El artículo 130 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha consagrado inequívocamente el principio de culpabilidad en la esfera sancionadora administrativa. Esto quiere decir que, para la exigencia jurídica ante la comisión de una conducta tipificada como ilícito administrativo, se requiere que en la infracción se haya constatado dolo o culpa por parte del eventual responsable. En este sentido, es concluyente,

entre otras muchas, el contenido de la STS de 12 de marzo de 1990, al afirmar que «*Las contravenciones administrativas no pueden ser aplicadas nunca de un modo mecánico, con arreglo a la simple enunciación literal, ya que se integran en el supraconcepto del ilícito, cuya unidad substancial es compatible con la existencia de diversas manifestaciones fenoménicas, entre las que se encuentra tanto el ilícito administrativo como el penal; ambos ilícitos exigen un comportamiento humano, positivo o negativo, una antijuridicidad, una culpabilidad y el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre ésta y la acción, resultado claro que las directrices estructurales del ilícito tienen en el ámbito administrativo, a conseguir la individualización de la responsabilidad y vedar una responsabilidad objetiva*». Asimismo la STS de 22 de febrero de 1992 establece que «*en todo acto sancionador se requiere, para ser conforme a derecho, que en la conducta del sujeto pasivo se den los elementos esenciales para que sea sancionable, siendo uno de estos elementos, en aplicación de la teoría del delito, la culpabilidad dolosa o culposa desplegada por el sujeto que sea contraria a la norma y antijurídica para efectuar correctamente el reproche administrativo*». En relación con esta cuestión, entendemos conveniente mencionar una sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Málaga) de 30 de abril de 1997. Este pronunciamiento dice, entre otras cosas, lo siguiente: “*En efecto, hay que partir de la equiparación, matizada, entre la potestad sancionadora de la Administración y el ‘ius puniendi’ del Estado que tiene antecedente mediato en la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1972 cuando dijo que ‘las contravenciones administrativas no pueden ser aplicadas nunca de un modo mecánico con arreglo a la simple enunciación literal, ya que se integran en el supraconcepto del ilícito, cuya unidad sustancial es compatible con la existencia de diversas manifestaciones fenoménicas, entre las que se encuentran tanto el ilícito administrativo como el penal’, seguía diciendo ‘ambos ilícitos exigen un comportamiento humano, positivo o negativo, una antijuridicidad, una culpabilidad y el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre éste y la acción, como pone de manifiesto, por vía de ejemplo, la comparación del artículo 1 del Código Penal con el artículo 77 de la Ley General Tributaria’*. En consecuencia, el ilícito administrativo no puede configurarse como una aplicación de la responsabilidad objetiva. Esta doctrina del Tribunal Supremo fue respaldada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, en sus sentencias de 8 de junio de 1976 (Caso Engel), de 25 de febrero (Caso Otzürk) y 21 de junio de 1984 (Caso Campbel y Fell) y 22 de mayo de 1990 (Caso Weber); por nuestro Tribunal Constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1981) y una infinidad de sentencias posteriores del Tribunal Supremo (6 de mayo, 21 de septiembre, 16 de noviembre 1987, 30 de abril 1988, 6 de febrero 1989, 20 de junio de 1991). Doctrina que se ha visto incorporada a la legislación positiva en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en su artículos 130 y 131”.

De todo lo anterior concluimos que, si bien la manifestación celebrada incumplió las condiciones establecidas en la resolución del Director de Seguridad Ciudadana del Departamento de Interior, ya que se impidió totalmente la circulación de vehículos, también resulta probado, a criterio del Ararteko, que el referido cierre de las calles

correspondientes a la circulación de automóviles, se debió a una decisión de los responsables del operativo policial que atendió las incidencias del evento. Por ello, debía exonerarse de responsabilidad administrativa alguna a la convocante y promotora de la queja.

- Resultado

Se dirigió al Departamento de Interior una recomendación en el sentido de que, previos los trámites pertinentes, debería revocarse de oficio la resolución por la que se impuso a la promotora de la queja y convocante de la manifestación una sanción de multa, como autora de una falta prevista en el artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, así como la anulación de cualquier procedimiento que se hubiere iniciado para, en su caso, la ejecución forzosa de la cantidad correspondiente. El Departamento de Interior, en atención al principio *in dubio pro reo*, aceptó la recomendación e inició los trámites oportunos para la revisión del procedimiento.

#### D) Seguridad ciudadana

⇒ *Sobre las diligencias de identificación en la vía pública y la práctica de intervenciones corporales (404/1998)*

- Reclamación

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko una actuación de funcionarios de la Ertzaintza -consistente en la identificación de unas ciudadanas de etnia gitana en la vía pública y posterior práctica de cacheo-, así como la falta de respuesta a la solicitud que dirigió al Departamento de Interior del Gobierno Vasco para que se incoara un expediente disciplinario a los funcionarios actuantes, ya que, a su criterio, dicha actuación policial había vulnerado las previsiones del ordenamiento jurídico.

- Análisis

De la información disponible el Ararteko concluyó lo siguiente, desde la perspectiva de los hechos. La existencia de un cadáver sobre la acera en una calle de Vitoria/Gasteiz hizo que se formara una aglomeración inusual de personas, entre las que se encontraban las ciudadanas afectadas por la medida. La salida de éstas de la aglomeración, para dirigirse a la acera contraria, levantó "sospechas" en los funcionarios policiales asistentes, quienes procedieron a retenerlas, por si éstas pudieran estar relacionadas con algún acto delictivo contrario a la propiedad. Estas ciudadanas fueron objeto de identificación y posterior registro corporal en un portal situado en las inmediaciones del lugar, al no desear ser trasladadas a la comisaría para la ejecución de tal diligencia, pues podían perder el tren que debía llevarlas de regreso al centro penitenciario en el que se encontraban cumpliendo una pena de privación de libertad. Durante la práctica del registro corporal varias personas entraron y salieron del portal y en esos momentos, la intervención corporal era detenida. No pudo llegarse a una conclusión indubitada sobre el alcance de la intervención corporal en el sentido de si ésta se produjo con las afectadas

totalmente vestidas o habiéndose desprendido, a instancias de los agentes, de todas o algunas de sus ropas.

La anterior descripción fáctica determinó que el Ararteko remitiera al Departamento de Interior del Gobierno Vasco un informe en el que se reflejaban las siguientes consideraciones.

La libertad ambulatoria reconocida en el artículo 17 de la CE no es un derecho absoluto, máxime cuando ésta se relaciona con el ejercicio de las responsabilidades de la investigación de los delitos por parte de los cuerpos de policía. Son muchos los pronunciamientos jurisdiccionales que avalan la precedente conclusión. Entre otros, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal), de 23 de febrero de 1994, entiende que *“No es cuestionable que en una sociedad democrática la libertad es un valor superior del ordenamiento jurídico, pero no se trata de un valor absoluto: nadie puede ser privado de su libertad sino con la observancia de lo establecido en este artículo: ‘el tiempo estrictamente necesario para el esclarecimiento de los hechos (artículo 17.1 de la Constitución Española en relación con el 17.2) y en los casos y en la forma previstos en la Ley. ‘cuando existan motivos racionalmente bastantes para creer en la existencia de un hecho que presenta caracteres de delito y que se tengan también bastantes, para creer que la persona tuvo participación en él’ (artículo 17.1 en relación con el 492.4º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal)”*. La misma Sala del Tribunal Supremo, en Sentencia de 4 de junio de 1997 manifiesta que *“en la reciente sentencia de 2 de febrero de 1996, afirma que sobre el problema de los cacheos, identificaciones, retenciones y privaciones transitorias de la libertad para deambular, tiene declarado esta Sala, tras recordar que la proporcionalidad constituye el eje definidor de lo permisible ‘porque es preciso guardar una vez más, el justo equilibrio entre lo que se quiere investigar y el perjuicio o menoscabo que puede sufrir la dignidad de las personas como consecuencia de la misma’ que el Tribunal Constitucional ‘ha indicado que el derecho a la libertad y a la libre deambulación por el territorio español no se ven afectados por las diligencias de cacheo e identificación, pues aunque estas comporten inevitablemente molestias, su realización y consecuente inmovilización del ciudadano o ciudadana, durante el tiempo imprescindible para su práctica, supone para el afectado un sometimiento a las normas de la Policía”*. Los anteriores pronunciamientos afirman que para que una actuación policial de esas características no suponga vulneración alguna de derechos deberán concurrir los principios de racionalidad, necesidad y proporcionalidad.

De la información que fue puesta a disposición del Ararteko no se pudo concluir, inicialmente, la existencia de motivos racionalmente bastantes para interceptar la libertad ambulatoria de las afectadas por la medida. En efecto, el hecho de que las interesadas salieran de la aglomeración y cruzaran la calle pudiera hacer sospechar a los funcionarios -que atendían el eventual suicidio- que aquéllas hubieran sustraído alguna cartera parece una conclusión excesiva, carente de racionalidad, a no ser se hubieran tenido en cuenta otros datos diferentes de los aportados. Esta inicial conclusión se extrajo, además, del hecho de que ninguna persona de las que habían sido atraídas por el luctuoso suceso efectuó manifestación alguna en el sentido de que hubiera sido objeto de una sustracción. Los funcionarios policiales actuantes “presumieron”, sin mayor motivo, la posibilidad de que se hubiera cometido un acto delictivo

y que las autoras podían ser aquellas ciudadanas que se habían separado de la aglomeración y cruzado la calle. Concluimos, pues, que la conducta de los funcionarios actuantes bien podría haber supuesto una vulneración de los derechos de las ciudadanas afectadas por la medida.

Según se refería en uno de los informes que nos fue remitido por el Departamento de Interior *“El cacheo se hizo exactamente igual a las tres mujeres, y (la agente) lo define como ‘superficial’. Específicamente señala que solicitó a todas ellas que se quitaran el jersey y se abrieran el pantalón, quedándose estas con la camisa o camiseta que llevaban puestas y también con el pantalón puesto, pero abierto. Luego, palpaban a todas ellas, y daba por finalizado el cacheo. Sobre la existencia de desnudo alguno indica que no se produjo, ni en modo total ni parcial, sino que la palpación se produjo sobre las ropas que llevaban puestas”*.

Tal y como tiene reconocido el Tribunal Constitucional, las intervenciones corporales -entre las que podemos incluir los cacheos- pueden afectar al derecho a la intimidad si es que su sacrificio carece de justificación objetiva y razonable. La Sentencia 207/1996, de 16 de diciembre (Recurso de Amparo 1789/1996) determina que *“a tal efecto conviene recordar los requisitos que conforman nuestra doctrina sobre la proporcionalidad, los cuales pueden resumirse en los siguientes: que la medida limitativa del derecho fundamental esté prevista por la Ley, que sea adoptada mediante resolución judicial especialmente motivada, y que sea idónea, necesaria y proporcionada en relación con un fin constitucionalmente legítimo”* (FJ 4). Respecto al requisito de jurisdiccionalidad, el propio tribunal efectúa la siguiente matización: *“Esta misma exigencia de monopolio jurisdiccional en la limitación de los derechos fundamentales resulta, pues, aplicable a aquellas diligencias que supongan intervención corporal, sin excluir; ello no obstante (debido precisamente a esa falta de reserva constitucional en favor del Juez), que la Ley puede autorizar a la policía judicial para disponer, por acreditadas razones de urgencia y necesidad, la práctica de actos que comporten una simple inspección o reconocimiento o, incluso, una intervención corporal leve, siempre y cuando se observen en su práctica los requisitos dimanantes de los principios de proporcionalidad y razonabilidad”*.

Pues bien, sin perjuicio de que, inicialmente, dedujéramos que la privación temporal de la libertad ambulatoria de las interesadas pudiera no estar suficientemente justificada, lo cierto es que la forma en el que el cacheo se produjo, según versión del Departamento de Interior, con orden de quitarse el jersey y, sobre todo, con indicación de abrirse el pantalón, no fue congruente con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, cuya observancia debe presidir este tipo de actuaciones. Entendemos que, valorando únicamente el contenido del informe del Departamento de Interior, la indicación de quitarse el jersey y, sobre todo, de abrir el pantalón, podría no ser necesaria para llevar a cabo un cacheo superficial con el fin de encontrar una cartera, objeto cuyas características, en el supuesto de estar escondido entre las ropas, podría permitir su detección sin necesidad de arbitrar tales medidas.

A modo de resumen, concluimos que la limitación de la libertad ambulatoria de las interesadas para proceder, inicialmente, a su identificación y para ser sometidas, posteriormente, a una intervención corporal había superado los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad exigibles en este tipo de intervenciones desde la perspectiva jurídico-constitucional.

- Resultado

Se recomendó al Departamento de Interior del Gobierno Vasco que como respuesta a la solicitud cursada por el promotor de la queja debería ordenarse la instrucción de un expediente de informaciones previas para esclarecer los hechos denunciados y que, en el caso de que se constataran indicios suficientes, debería elevarse a expediente disciplinario con la finalidad de determinar y depurar las responsabilidades en las que los funcionarios actuantes pudieran haber incurrido. Asimismo, que la resolución o resoluciones que pudieran adoptarse deberían ser comunicadas a la persona que formuló la denuncia. Tras diversos contactos, el Departamento de Interior comunicó al Ararteko que la investigación solicitada iba a ser acometida. El Ararteko solicitó del referido departamento gubernamental el resultado de las conclusiones del expediente.

### E) Tráfico

⇒ *Disconformidad con el ordenamiento jurídico de algunos preceptos de la Ordenanza del Servicio Municipal de Estacionamiento Regulado de Donostia/San Sebastián (1972/1997)*

- Reclamación

Varios ciudadanos de Donostia/San Sebastián sometieron a la consideración del Ararteko determinados problemas que habían constatado para la obtención de las tarjetas de residente, para aparcar sus vehículos en zonas de estacionamiento limitado, como consecuencia de determinadas previsiones contenidas en la Ordenanza Municipal reguladora de la materia.

- Análisis

Si bien el contenido de las quejas se refería a actuaciones concretas del Ayuntamiento, que traían causa de la aplicación de preceptos específicos de la Ordenanza señalada, el Ararteko tuvo la oportunidad de analizar tal norma en su conjunto y concluyó que varias de sus disposiciones infringían las previsiones del ordenamiento jurídico. En consecuencia, solicitó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián lo siguiente:

\* Eliminar de los artículos 14, 19, 32 y 36 toda referencia a que, para obtener la tarjeta de residente o el parquímetro individual, los residentes hayan de tener abonados los impuestos de circulación y el de actividades económicas y, en su caso, no tener sanciones pendientes de abonar al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián por infracciones de las normas reguladoras del tráfico. El Ararteko concluyó que este es un requisito injustificable, porque el Ayuntamiento dispone de mecanismos adecuados para hacer efectivas las cantidades correspondientes a esas deudas y porque su exigencia podría suponer una presión innecesaria sobre los afectados. Sobre este particular se deben tener en cuenta las consideraciones vertidas por el Tribunal Supremo en la Sentencia, entre otras, de 13 de julio de 1987. (Ar. 6.893/1987).

\* Eliminar del artículo 19, para la obtención de distintivo de aparcamiento, el requisito de tener fijada la vivienda de hecho y de modo permanente en alguna de las

calles incluidas en los sectores de regulación del aparcamiento, pues para acreditar la residencia es suficiente con el contenido del padrón municipal. El 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, refiere 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”* A la vista de esta previsión, consideramos que ese requisito resulta innecesario y, en todo caso, carente de relevancia, pues el estar inscrito en el padrón municipal acredita la residencia y el domicilio del interesado. Aplicando las precedentes consideraciones, entendía que la referencia efectuada en el artículo 30 a las personas *“residentes de hecho y de derecho”* debía ser sustituida por la de personas *“empadronadas”*.

\* Eliminar del artículo 19, para la obtención del distintivo de aparcamiento, la exigencia de aportar un justificante de la titularidad o del arrendamiento de la vivienda, pues no llegamos a determinar cuál es el requisito que pretende justificarse a través de la presentación de ese título. Si se exige la residencia habitual en un domicilio incluido en las áreas de actuación (apartado 1 de ese precepto), la inscripción en el padrón municipal de habitantes cubre con creces la prueba del cumplimiento de tal requisito. Entendemos que en este caso no hay correlación entre los requisitos exigidos y los documentos que hay que aportar para acreditar su cumplimiento.

\* Eliminar del catálogo de infracciones previstas en el artículo 39 las recogidas en los siguientes apartados: 5 *“La manipulación y falsificación de los títulos habilitantes de estacionamiento y/o el uso fraudulento de los mismos”*; 6 *“El incumplimiento de cualesquiera de las normas previstas en el Título III, Capítulo I, III y IV de esta Ordenanza relativas al uso de distintivos de aparcamiento para vecinos, vehículos conducidos por personas discapacitadas físicas y distintivos para época estival”*; 7 *“La manipulación y falsificación de los distintivos de estacionamiento otorgados por el Ayuntamiento”*; 8 *“Cualquier otro uso fraudulento de los distintivos de aparcamiento concedidos por el Ayuntamiento”*; y 9 *“La aportación de datos falsos para la obtención de los distintivos descritos en los capítulos I, III y IV del Título III”*. El origen de la precedente recomendación es la vulneración del principio de legalidad, ya que, a criterio del Ararteko, la tipificación de esas conductas como falta no encuentra acomodo en norma con rango de ley. El Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, cuando se le transmitió inicialmente esa valoración como consideración previa, respondió que la posibilidad de incorporar esas conductas como falta administrativa tenía su apoyo en el hecho de que se encontraban previstas como infracciones en el Código Penal. Esta justificación carece de relevancia, a juicio del Ararteko. Los argumentos que apoyaron la precedente recomendación eran, en resumidas cuentas, los siguientes:

a) El artículo 25.1 de la Constitución Española establece que *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*. Han sido múltiples las ocasiones en las que los tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional han analizado el alcance de esta garantía. La exposición de los pronunciamientos podría resultar ociosa por harto conocida. Sin embargo, a modo de resumen, reflejamos el contenido de una reciente Sentencia del

Tribunal Supremo, de 8 de enero de 1998 (Ar. 178/1998), que indica en su fundamento jurídico tercero que *“Como es sabido, el Tribunal Constitucional, interpretando el artículo 25.1 de la Constitución, ha afirmado reiteradamente que el principio de legalidad en materia sancionadora que en él se consagra comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en este campo limitativo de la libertad individual y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes; es decir, la necesidad de preexistencia de preceptos jurídicos (‘lex previa’) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (‘lex certa’) qué conductas son constitutivas de infracción y cuáles las sanciones aplicables a ellas. La segunda, de carácter formal, hace referencia al rango de tales preceptos, al entenderse que el término ‘legislación vigente’ contenido en aquel artículo 25.1 es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora”*. Como entiende el Tribunal Constitucional en la Sentencia 45/1994, este principio impide que, a partir de la entrada en vigor de la Constitución, *“se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra norma con rango de Ley”*.

b) En el ámbito del régimen administrativo sancionador, las previsiones constitucionales han sido objeto de atención en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su título IX, cuyo capítulo I regula los principios de la potestad sancionadora, entre ellos el de legalidad y el de tipicidad. En concreto, el artículo 129.1 establece que *“Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones en una Ley”*. De las anteriores consideraciones y del propio texto del precepto reseñado concluimos que la incorporación a la Ordenanza de las infracciones tipificadas en los apartados 5, 6, 7, 8 y 9, infringen los principios constitucionales referidos. La justificación argüida en el sentido de hacer “colgar” tales infracciones del Código Penal carece, a nuestro criterio, de fundamento, ya que no respeta el tenor literal del citado artículo 129, pues las contenidas en la Ordenanza no están previstas como infracciones administrativas en norma alguna con rango de ley.

c) Los límites de la colaboración reglamentaria, en el ámbito del régimen administrativo sancionador, están establecidos en el apartado 3 del artículo 129 de la Ley 30/1992: *“Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuya a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”*. El Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, en opinión del Ararteko, ha superado esos límites al introducir en la Ordenanza infracciones autónomas sin la previa cobertura de una norma con rango de ley que las hubiera previsto, anticipadamente, como infracciones administrativas.

Como consecuencia de estas consideraciones, se recomendó, asimismo, eliminar de las previsiones del artículo 27 el siguiente texto: *“sin perjuicio de la incoación del correspondiente sancionador”*.

\* Igualmente, aunque no se tratara de una cuestión de estricta legalidad, se sugirió al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que analizara la posibilidad de eliminar la exigencia prevista en el apartado 3 del artículo 19, el cual señala que, para obtener el distintivo de aparcamiento, han de coincidir las figuras del titular del vehículo y la del conductor habitual. La atención de esta sugerencia debería llevar, asimismo, a la eliminación de determinadas exigencias documentales -como la aportación de la póliza en vigor del seguro del vehículo- previstas en los artículos 19.4, 31 y 36.2.d).

- Resultado

La corporación municipal manifestó su intención de aceptar incuestionablemente la recomendación en lo que se refería al contenido de alguno de los preceptos. Respecto a otros, a la vista de la envergadura de las premisas jurídicas manejadas, el consistorio donostiarra asumió el compromiso de proceder a un exhaustivo análisis jurídico de las consideraciones que fundamentaban la recomendación, y de actuar en consecuencia.

⇒ *Sobre las denuncias de controladores de la OTA, la notificación edictal en procedimientos sancionadores en materia de tráfico y la prescripción de las sanciones (99/1998)*

- Reclamación

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko la tramitación de un expediente de apremio seguido en los servicios de recaudación ejecutiva del Ayuntamiento de Bilbao -con objeto, entre otros, de hacer efectivas dos sanciones por infracción de las normas reguladoras del tráfico-, alegando la defectuosa notificación de los acuerdos adoptados así como la prescripción de las sanciones.

- Análisis

Sin perjuicio de que fuera una cuestión no alegada por el interesado, el Ararteko entendió conveniente analizar el valor de las denuncias formuladas por vigilantes de la OTA, carentes de la condición de agentes de la autoridad y que no fueron objeto de posterior ratificación. En la respuesta a la solicitud de información que sobre este aspecto se le cursó, el Ayuntamiento de Bilbao nos indicó que esas denuncias fueron ratificadas por el órgano competente (sic). De ello concluimos que dichas denuncias no las ratificaron quienes las formularon, es decir, los vigilantes de la OTA. Este es un asunto debidamente analizado por la jurisprudencia (entre otras las sentencias del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1991, de 23 de noviembre de 1993, de 20 de diciembre de 1998 y de 22 de noviembre de 1999, y de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 11 de julio de 1995), cuyas conclusiones son que las denuncias de estos vigilantes, que no ostentan la condición de agentes de la autoridad, sin ninguna actuación complementaria posterior -ratificación, por ejemplo- no puede ser elemento de cargo suficiente para la imposición de sanción alguna. Habiéndose concluido que las denuncias formuladas por los agentes de la OTA no las ratificaron posteriormente ellos mismos, la aplicación de las tesis mantenidas por la constante jurisprudencia nos llevó a concluir que las sanciones

impuestas en los expedientes así iniciados carecían de la pertinente cobertura y, en consecuencia, deberían ser objeto de la oportuna revocación.

Analizamos a continuación el asunto relativo al modo en el que se practicaron las notificaciones de las actuaciones llevadas a cabo en los expedientes sancionadores arriba referidos. Según nos informaron los servicios municipales, tanto la denuncia como la sanción impuesta en uno de los procedimientos se efectuaron en el domicilio del interesado, de manera personalizada. Sin embargo, informaron de que, en el otro, las notificaciones se llevaron a cabo por la vía edictal; la denuncia, por estar ausente el destinatario tras un único intento de notificación, y, la sanción, por el mismo motivo. Entiende el Ararteko que la decisión de notificar por la vía edictal, tras un único intento de notificación personal frustrado, infringe las previsiones del artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción en vigor en las fechas en las que estas actuaciones se produjeron.

La notificación edictal de los actos administrativos, conforme al contenido de ese precepto, puede llevarse a cabo en tres únicos supuestos: en primer lugar, si los interesados en el procedimiento correspondiente fueren desconocidos, si se ignorase el lugar de la notificación o el medio por el que ha de practicarse y, finalmente, si intentada, no se hubiese podido practicar. Resulta evidente que siendo conocidos el interesado, el lugar en el que ha de practicarse la notificación (otros actos anteriores y posteriores fueron debidamente notificados en el domicilio del interesado) y su medio, la única posibilidad que hubiese permitido la notificación edictal es que, intentada la personal, ésta no hubiera podido efectuarse. El Ararteko entiende que varios intentos fracasados de notificación personal, sin otros condicionantes, no habilitan, sin más, a las administraciones públicas a recurrir a la vía edictal. Los argumentos de esta institución para justificar la precedente posición están recogidos en la recomendación de carácter general que, sobre este asunto, se incluyó en la memoria del Ararteko correspondiente al año 1994. La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1993, atendiendo a reiteradísima doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 9/1981, 1/983, 22/1987, 72/1988 y 242/1991), determina que “...la citación (notificación) edictal requiere por su cualidad de remedio último de comunicación, no sólo el agotamiento previo de las otras modalidades que aseguren en mayor o menor medida la recepción por el destinatario de la correspondiente notificación, así como la constancia formal de haberse intentado practicar, sino también que el acuerdo o resolución (...) de considerar que la parte se halle en ignorado paradero, se funde en criterios de razonabilidad que lleven a la convicción o certeza de la inutilidad de aquellos otros medios normales de notificación (...). Como también expresa la STC 9/1991, de 17 de enero, cuando resulta infructuoso el emplazamiento por correo certificado con acuse de recibo, por hallarse ausente su destinatario, no puede realizarse sin más la notificación por edictos (...), pues antes de acudir a este procedimiento es preciso que no conste el domicilio del interesado o se ignore su paradero y que se consigne así por diligencia. Estar atento a la publicación del correspondiente 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, 117/83).

A la hora de concretar el alcance de las previsiones de ese precepto, que permite la notificación edictal cuando “...*intentada la notificación no se hubiere podido practicar...*”, debemos tener en cuenta que el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 10 de noviembre de 1993 (Ar. 8.194, 1993), analizando un supuesto de notificación edictal, que termina concluyendo irregular, considera que “*Es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional -SS 9/1981, 1/1983, 22/1987, 72/1988 y 242/1991, entre otras- la de que los actos de comunicación procesal por su acusada relación con la tutela judicial efectiva que como derecho fundamental garantiza el artículo 24.1 de la Constitución Española y muy especialmente, con la indefensión que, en todo caso proscribire el citado precepto, no constituyen meros requisitos formales en la tramitación del proceso, sino exigencias inexcusables para garantizar a las partes o a quienes pueden serlo, la defensa de sus derechos o intereses legítimos, de modo que la inobservancia de las normas reguladoras de dichos actos podría colocar a los interesados en una situación de indefensión contraria al citado derecho fundamental*” (FJ2º). Por todo ello, concluimos que debería revocarse la sanción recaída en el expediente sancionador en el que las notificaciones se practicaron por la vía edictal.

Finalmente, analizamos la cuestión de la eventual prescripción de las sanciones impuestas en ambos expedientes. Según nos informaron los servicios municipales, la sanción impuesta en uno de los expedientes fue notificada personalmente con fecha 15 de mayo de 1992, sin que hubiera constancia de la interposición de ningún recurso administrativo o jurisdiccional contra ella. La providencia de apremio fue notificada en el domicilio del interesado con fecha 22 de junio de 1992, y la siguiente comunicación -embargo practicado-, el día 27 de julio de 1993. La siguiente actuación relacionada con este asunto que se practicó en el expediente de apremio citado tuvo lugar el día 20 de febrero de 1995, mediante una diligencia que acuerda una acumulación de débitos -no existiendo constancia de que fuera notificada al interesado- en la que se encuentra incluida la sanción impuesta en ese procedimiento. Con posterioridad existe un mandamiento de embargo de cuentas corrientes dictado en el procedimiento de apremio, con fecha 20 de junio de 1996, sin que en el expediente existiera constancia de que se hubiera notificado al interesado. Estos datos nos llevaron a concluir que entre las fechas que anteriormente se han circunstanciado había transcurrido en exceso el plazo de un año a que se refiere al artículo 81.2 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, para determinar la prescripción de las sanciones, y que, por ello, no era susceptible de ejecución. En relación con el otro expediente -aquel en el que las notificaciones se practicaron por la vía edictal- nuestra valoración fue la siguiente: aun en el discutible, como se ha justificado, supuesto de que la notificación de la sanción practicada por vía edictal hubiera sido conforme al ordenamiento jurídico, ésta hubiera adquirido firmeza atendiendo al día en que fue publicada en el BOB, es decir, el 28 de diciembre de 1993. La notificación de la providencia de apremio dictada para la exacción forzosa del importe de la multa tuvo lugar con fecha 13 de octubre de 1994. La siguiente actuación sobre esta sanción se refería a una diligencia dictada con fecha 20 de febrero de 1995 (no existe constancia de que fuera notificada al interesado), mediante la que se acuerda la acumulación de los débitos por esta sanción al expediente de apremio correspondiente. El siguiente acuerdo adoptado sobre este débito llevó a cabo el día 20 de junio de 1996, cuando se dictó un mandamiento de

embargo de cuentas corrientes y de ahorro (en el expediente que nos fue remitido no hay constancia de que se notificara al interesado). Es evidente que, al menos entre esas dos últimas fechas, ha transcurrido en exceso el plazo al que se refiere el artículo 81.2 de la Ley de Tráfico. En consecuencia, la sanción estaba, asimismo, afectada por el instituto de la prescripción y, por ello, no podía ser objeto de ejecución forzosa.

- Resultado

El Ararteko dirigió al Ayuntamiento de Bilbao una recomendación solicitando que, previos los trámites oportunos, y en el supuesto de que, mediante las actuaciones llevadas a cabo en el expediente de apremio, se hubieran detraído de los bienes del deudor los importes correspondientes a las sanciones impuestas por infracciones de las normas del tráfico, debería procederse a su oportuna devolución, o bien, que si tales cantidades no hubieran sido detraídas, el expediente de apremio debería excluir de sus objetivos el cobro de éstas. El Ayuntamiento de Bilbao aceptó la recomendación, revocó las sanciones y devolvió al interesado las cantidades pertinentes.

⇒ *Sobre el domicilio al que han de dirigirse las notificaciones de los acuerdos adoptados en los procedimientos sancionadores por infracción de las normas reguladoras del tráfico, y sobre la práctica de la notificación edictal (2313/1998)*

- Reclamación

Una ciudadana sometió a la consideración del Ararteko un embargo sobre bienes de su propiedad, como consecuencia de la tramitación de un expediente de apremio en los servicios de recaudación ejecutiva del Ayuntamiento de Lasarte-Oria, para la ejecución forzosa de unas multas que le habían sido impuestas por infracciones de las normas reguladoras del tráfico.

- Análisis

El problema que originó este asunto era, a criterio del Ararteko, que las notificaciones de los actos administrativos correspondientes a los expedientes sancionadores por infracción de las normas reguladoras del tráfico se habían dirigido a un domicilio que no coincidía con aquel al que, conforme a lo previsto en el ordenamiento jurídico, debían haber sido remitidas. El Ayuntamiento de Lasarte-Oria justificó esta actuación manifestando que la interesada nunca puso ningún impedimento para que las notificaciones de otros actos relativos a las relaciones tributarias que pudiera mantener con esa corporación se efectuaran en el domicilio al que se remitieron los acuerdos adoptados en los procedimientos sancionadores. A este respecto, el Ayuntamiento de Lasarte-Oria reconoció que la interesada no había efectuado formalmente tal solicitud y que, además, se encontraba inscrita en su padrón municipal.

El artículo 78.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, determina que en el procedimiento sancionador por infracciones del tráfico, a efectos de notificaciones, se considerará domicilio del conductor y del titular del vehículo aquel que los interesados hayan expresamente indicado y, en su defecto, el que figure en los registros de conductores e infractores, y en el de vehículos, respectivamente.

Pues bien, en los expedientes analizados, no hay ninguna manifestación expresa de la interesada en la que haya dejado constancia de que las notificaciones correspondientes deberían serle dirigidas al domicilio al que realmente fueron remitidas. Entendimos que no justifica la actuación municipal el hecho de que, en sus relaciones tributarias, las notificaciones correspondientes le hubieran sido remitidas a ese domicilio, pues son fenómenos diferenciados de la actuación municipal.

Además, concluimos que la notificación edictal de las denuncias y acuerdos sancionadores dictados en esos expedientes no cumplió con las previsiones contenidas en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, máxime si tenemos en cuenta que la interesada se encontraba empadronada en Lasarte-Oria y este dato era perfectamente conocido por ese Ayuntamiento. Sobre este particular queremos recordar las consideraciones vertidas en el resumen de queja correspondiente al expediente 99/98, incluido en este mismo capítulo.

Sin perjuicio de ello, debemos analizar otra cuestión relacionada con la notificación edictal, que es la de la influencia que en estos procedimientos pudiere tener el hecho de que los acuerdos se notificaron insertándolos únicamente en el BOG, sin que, a su vez, fueran insertados en el tablón de anuncios del Ayuntamiento. Entendimos que esta actuación ha supuesto una infracción de las previsiones del artículo 59.4 de la Ley 30/1992, que dispone la notificación edictal se hará *“por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio”* y en el boletín oficial que corresponda. La ausencia de este trámite, conforme reiterada jurisprudencia, determina la invalidez de la notificación así practicada. El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 11 de mayo de 1996 (Ar. RJ 4.303/1996) dice *“...tampoco aparece en el expediente la orden de publicación de dicho Edicto en el tablón de anuncios del Ayuntamiento del último domicilio conocido de todos los vendedores, ni se acredita que tal publicación haya sido llevada a efecto, incumpléndose así la norma legal que otorga validez a esta forma extraordinaria de notificación. Y dada la excepcionalidad de la misma, el escrupuloso respeto a las formalidades exigidas es un requisito imprescindible para evitar la indefensión de los administrados interesados”*. Asimismo, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, en su Sentencia de 28 de octubre de 1997 (Ar. RJCA 1.968/1997) dice que *“Por consiguiente, se trata aquí de caso de nulidad radical -art. 62.1.a) de la Ley 30/1992- por violación del contenido esencial del derecho fundamental de defensa en el seno del expediente administrativo sancionador -artículo 24.2 de la Constitución- de manera que la sanción impuesta y la resolución que desestimó el recurso ordinario son nulas de pleno derecho. En efecto, intentada la notificación en el domicilio del recurrente sin resultado, procede no sólo publicar edicto, sino también anuncio en el tablón del Ayuntamiento, de modo que, en el caso, la falta de este último impidió la defensa del Sr. F. en el expediente sancionador, por lo que la Administración ha violado el derecho fundamental antes señalado”*.

- Resultado

Se recomendó al Ayuntamiento de Lasarte-Oria que revocara de oficio las sanciones impuestas en los expedientes seguidos por infracción de las normas reguladoras del

tráfico que se encuentran en el origen de la queja y, por tanto, que dejara sin efecto las actuaciones correspondientes al expediente de apremio tramitado para la ejecución forzosa de las multas, devolviendo las cantidades embargadas y, en su caso, ejecutadas. El Ayuntamiento de Lasarte-Oria aceptó la recomendación.

⇒ *Sobre las responsabilidades de los funcionarios de las Policías Locales en las denuncias formuladas por infracción de las normas reguladoras del tráfico (503/1999)*

- Reclamación

Un vecino de Sopelana sometió a la consideración del Ararteko la pasividad de los funcionarios de la Policía Local de tal localidad, a la hora de formular denuncias por infracciones constatadas de las normas reguladoras del tráfico, hecho este que, a su criterio, generaba grandes inconvenientes para el uso lógico de las vías urbanas.

- Análisis

Como respuesta a nuestra solicitud, el Alcalde de Sopelana nos remitió un informe suscrito por el Jefe de la Policía Local, en el que se decía, como no podría ser de otra manera, que corresponde a los agentes de la Policía Local de Sopelana, entre otras, la responsabilidad de denunciar las infracciones que observen cuando ejerzan funciones de vigilancia y control del tráfico en las vías urbanas de titularidad municipal. Asimismo, se afirmaba que, según datos obrantes en la referida jefatura, todos los agentes pertenecientes a la plantilla denuncian las infracciones de tráfico que observan, cuando se les asigna la función de vigilancia y control de la circulación vial.

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, deberán denunciar las infracciones que observen cuando ejerzan las funciones de vigilancia y control de la circulación vial.

El listado de funciones que los preceptos anteriores asignan a los funcionarios de la Policía Local tiene un carácter omnicompreensivo y determina que cualquiera de los que ostenten esa condición funcional puede llevarlas a cabo. Sin embargo, es posible que la propia organización del trabajo de los cuerpos determine, con carácter general o específico, que ciertos funcionarios sean encargados de llevar a cabo tal o cual función, sin perjuicio de que, originalmente, estén legitimados para afrontar con competencia inquestionable cualesquiera de las demás.

Del informe que nos fue remitido se concluía que la obligación de denunciar las infracciones que se pudieran constatar únicamente era responsabilidad de los

funcionarios que en ese momento estuvieran cumpliendo la misión de controlar el tráfico y la seguridad vial. Aun entendiendo que esta premisa, como punto de partida del análisis, puede ser considerada como adecuada, es cierto que, en ocasiones, los ciudadanos pueden no llegar a comprender cómo un funcionario de una Policía Local que constata una infracción de tráfico no la denuncia. Las razones de esa falta de intervención, a criterio del Ararteko, únicamente podrían derivar de una imposibilidad material para compatibilizar el servicio que en ese momento esté prestando con el ejercicio de una función que genéricamente le ha sido asignada por una ley. Es preciso hacer constar que si las denuncias por infracciones de las normas del tráfico pueden ser formuladas por cualquier persona que las constata en aplicación de las previsiones contenidas en el artículo 75 del Texto articulado de la Ley de Tráfico -con las especificidades procedimentales que de esta circunstancia se derivan- no parece inadecuado afirmar que un funcionario policial, aun cuando no esté desarrollando específicamente tareas de control del tráfico, pueda y deba denunciar las infracciones que observe, siempre que tal actuación, como se ha anticipado, pueda ser compatible con las responsabilidades que tenga asignadas en ese momento. En ese caso, sus obligaciones como denunciante podrían resultar atemperadas por la circunstancia de que en esos instantes se encuentra dedicado al desarrollo de otras responsabilidades.

Como enmarque de carácter general, hemos de tener en cuenta 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”*.

- Resultado

Se transmitió al Ayuntamiento de Sopelana la necesidad de que las consideraciones anteriores fueran tenidas en consideración a la hora de diseñar los criterios operativos que se manejen para el ejercicio de las responsabilidades de los funcionarios de su Policía Local en materia de ordenación del tráfico.

## 8. JUSTICIA

### 8.1. INTRODUCCIÓN

La labor de supervisión sobre el ejercicio de la función pública que corresponde al Ararteko adquiere matices peculiares en el área de Justicia, ya que las posibilidades de actuación en este ámbito son muy reducidas: esta institución debe limitarse a poner las quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia en conocimiento del órgano de aquélla capacitado para resolverlas.

En realidad, el poder judicial -una de las tres columnas básicas que sustentan el Estado de Derecho- constituye en sí mismo un mecanismo de garantía de los derechos individuales y de control del poder ejecutivo. Y el cumplimiento de esa función requiere que la actividad de los órganos judiciales se desarrolle sobre el principio básico de la independencia en la aplicación de la ley, lo que significa que ningún ente ajeno a la propia Administración de Justicia puede interferir en el ejercicio de la jurisdicción. Por ese motivo, el art. 13 de la Ley 3/1985, por la que se crea y regula esta institución, establece que el *Ararteko no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que haya recaído sentencia firme o esté pendiente resolución judicial*.

La imposibilidad de intervenir en asuntos ya planteados ante los tribunales no implica el desconocimiento por parte del Ararteko de los conflictos personales y sociales que bajo aquéllos subyacen. En efecto, con frecuencia la ciudadanía muestra su descontento, e incluso, su sorpresa ante lo que perciben como una incapacidad de la Administración de Justicia para resolver los problemas que les afectan.

Así, hay ciertos ámbitos problemáticos de la convivencia social que generan elevadas expectativas de los particulares frente al sistema judicial, expectativas que, a menudo, se ven defraudadas. Se trata de ámbitos donde la sociedad percibe que la Justicia no llega, no resulta eficaz, a pesar de que constituye la única instancia facultada para intervenir.

Por ejemplo, la Justicia carece de recursos adecuados para tutelar la integridad de las mujeres que son maltratadas por los hombres con quienes conviven o han convivido. Aunque durante este año 1999 las leyes penales han experimentado ciertos cambios dirigidos a incrementar su eficacia, varias ciudadanas han acudido al Ararteko para exponer su temor frente a las amenazas y acoso a que les someten los que fueran sus cónyuges, así como su sensación de indefensión. Ellas son conscientes de que la policía no tiene medios para establecer una vigilancia continua, pero se quejan de que cuando formulan denuncias por hechos concretos, éstas dan lugar, casi siempre, a juicios de faltas en los que las penas que pueden imponerse no resultan suficientemente disuasorias, e incluso en algunas ocasiones agravan la actitud hostil del agresor.

Un aspecto común a este tipo de reclamaciones suele ser la falta de asistencia jurídica que sufren las denunciadas. Puesto que en los juicios de faltas no es preceptiva la intervención de letrado, se considera que las mujeres maltratadas no tienen derecho a la designación de un abogado de oficio. El problema surge incluso en procedimientos por delitos, ya que se entiende que los intereses de la víctima son defendidos por el Ministerio Fiscal. La ausencia de un asesoramiento técnico supone muchas veces una deficiente preparación de la prueba de cargo y, en consecuencia, la absolución del denunciado. Algunos magistrados muestran mayor sensibilidad ante este problema y

establecen la necesidad de la asistencia jurídica gratuita. No obstante, el Ararteko considera que sería conveniente garantizar dicha asistencia siempre que la denunciante carezca de medios económicos, por lo que los organismos competentes -colegios de abogados y Departamento de Justicia del Gobierno Vasco-, teniendo en cuenta las especificidades de la cuestión planteada, deberían adoptar las medidas oportunas para lograr ese objetivo.

También en relación con la problemática de la violencia doméstica, conviene mencionar un caso en el que ha sido posible una intervención más amplia del Ararteko, porque se daba la circunstancia de que el presunto agresor era un policía municipal. Por una parte, dado que este agente había sido ya condenado por varias faltas de maltrato, amenazas, etc., esta institución sugirió al responsable del cuerpo policial que le advirtiese que, según el art. 9 del Reglamento de régimen disciplinario de los Cuerpos de Policía del País Vasco (Decreto 170/1994, de 3 de mayo), supone falta grave “*cualquier conducta constitutiva (...) de falta penal dolosa*” siempre que “*afecte al servicio o al Código Deontológico*”. Como las agresiones a familiares se incluirían en este último supuesto, entendimos que el conocimiento de la posibilidad de recibir una sanción disciplinaria tendría -probablemente- un notable efecto preventivo.

Por otra parte, puesto que las víctimas habían denunciado amenazas relativas a la utilización por parte del agresor de su arma reglamentaria, planteamos, asimismo, esta cuestión al Ayuntamiento. El Alcalde nos comunicó que, con anterioridad a nuestra intervención, el propio agente había depositado voluntariamente el arma, que permanecía custodiada en las dependencias policiales.

El Ararteko considera que el caso expuesto supone un ejemplo de actuación preventiva, en el que una administración pública se ha implicado activamente en la lucha por la erradicación de la violencia contra las mujeres.

Otro tema que presenta ciertas similitudes con el anterior es el referido a los niños que, en casos de ruptura familiar, son sustraídos de la custodia del progenitor con quien conviven -normalmente, la madre- para sacarlos ilícitamente del país. Esta conducta suele llevarse a cabo por el otro progenitor, es decir, aquel a quien la resolución judicial ha denegado el cuidado de la prole. En muchos casos, la localización misma de los menores resulta muy difícil, pero, incluso cuando se consigue, es complicado obtener la colaboración de las autoridades del país donde se hallan: en algunas ocasiones porque el padre es nacional de ese estado y dicha nacionalidad se extiende a los hijos. Otras veces, la conducta no está considerada como delito -o no lo suficientemente grave- y, por tanto, no se presta la ayuda policial y judicial necesaria. El problema es complejo, pero resulta preciso que los órganos jurisdiccionales se sensibilicen al respecto y traten de aumentar la eficacia de los instrumentos a su alcance.

Otro grupo de quejas recibidas por el Ararteko supuestos de **demora y dilación** en las resoluciones y actuaciones judiciales, casos en los que podría decirse que la Justicia llega tarde. En el siguiente apartado puede consultarse un supuesto de retraso experimentado por un juicio de faltas derivado de un accidente de tráfico. Resulta significativo, pero no es el único que se nos ha planteado. Varias personas en situación de prisión preventiva han denunciado la tardanza de las resoluciones judiciales que les afectan, tardanza que puede suponer una prolongación de la privación de libertad. Resulta particularmente llamativa la dilación de los plazos en los recursos de casación ante el Tribunal Supremo.

Otro ciudadano acudió a esta institución para exponer que la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco estaba demorando varios meses la devolución de unos autos de un procedimiento por despido sobre el que ya había dictado sentencia. Según manifestaba el reclamante, esa circunstancia impedía la ejecución de la sentencia y, por tanto, la percepción de las cantidades que la empresa le adeudaba, con el consiguiente perjuicio. El Presidente de la citada Sala remitió un informe a la Sala de Gobierno, en el que, además de explicar detalladamente las vicisitudes que había sufrido el recurso de suplicación -error aritmético en la sentencia, aclaración de ésta, notificación a las partes, etc.-, exponía que un fallo informático, de origen desconocido, había retrasado dos meses la preceptiva notificación al Ministerio Fiscal, lo que a, su vez, había demorado la firmeza de la sentencia. A pesar de esta irregularidad, el mencionado órgano gubernativo acordó el archivo de las actuaciones informativas iniciadas, pues consideró que no se había producido ninguna conducta que pudiera dar lugar a responsabilidad.

Como curiosidad, aludiremos al caso de un ciudadano procesado por un delito de conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas. La condena resultaba prácticamente segura; sin embargo, el inculpado prefería que se celebrase el juicio, porque había conseguido un puesto de trabajo y la futura privación del permiso de conducir iba a resultarle mucho más perjudicial que si hubiese tenido lugar con proximidad al momento de comisión de los hechos. Se constata una vez más que la incertidumbre sobre el “cuándo” de la sentencia agrava inevitablemente su contenido.

Sin tratarse estrictamente de dilaciones en el funcionamiento de la Administración de Justicia, tienen relación con la materia dos quejas que exponían la excesiva prolongación de las tramitaciones de sendas solicitudes de indulto.

Otro sector que forma parte del área de Justicia es el que se refiere al funcionamiento de los **colegios de abogados y de procuradores** en su dimensión de organismos administrativos. Las quejas recibidas durante este año han versado, en buena medida, sobre las dilaciones en la resolución de las denuncias formuladas por los ciudadanos respecto al comportamiento profesional de algunos abogados. El Colegio de Abogados de Bizkaia -con cuatro reclamaciones sobre esta materia- ocupa el primer lugar por el número de quejas y resulta, asimismo, la más lenta a la hora de responder a las peticiones de información del Ararteko. No puede ignorarse que el mencionado colegio de abogados es el que agrupa a más miembros y el que atiende a una población más extensa, pero ello no reduce la necesidad de adoptar las medidas oportunas para agilizar la resolución de los problemas planteados por la ciudadanía. Y lo mismo puede decirse respecto al funcionamiento del Consejo Vasco de la Abogacía: aunque, al parecer, el nombramiento de un letrado coordinador va a acortar los plazos de tramitación de los recursos, éstos siguen siendo demasiado largos.

Otra cuestión sometida a la consideración del Ararteko es la relativa a las dificultades que encuentran los ciudadanos con escasez de recursos económicos para reclamar responsabilidad civil a los abogados que, en su opinión, han actuado incorrectamente en los asuntos encomendados. Suele ocurrir que el letrado designado de oficio no está dispuesto -o muestra enormes reticencias- a llevar una reclamación contra un compañero, lo que provoca cierta sensación de indefensión. Sobre este particular, puede resultar de interés el acuerdo alcanzado por el Colegio de Abogados de Gipuzkoa con su compañía de seguros, según el cual ésta se somete al arbitraje que sobre la existencia

o no de responsabilidad civil realice aquél. Desde el punto de vista de esta institución, resulta plausible la apertura de vías de resolución de conflictos que eviten la litigiosidad.

Hay que aludir, por último, al análisis comparado que el Ararteko ha iniciado sobre los procedimientos que en los tres colegios de abogados de la CAPV se desarrollan en los supuestos de impugnación de minutas de honorarios. Esta intervención perseguía el establecimiento de criterios comunes de funcionamiento que aseguren un trato homogéneo y unas garantías mínimas a todos los usuarios de los servicios profesionales de los abogados. Sin embargo, en el momento de cierre del presente informe sigue sin recibirse la respuesta del Colegio de Abogados de Bizkaia, por lo que no ha sido posible poner fin a la actuación incoada de oficio.

Los asuntos planteados por las **personas que se encuentran en prisión** constituyen otro de los puntos de atención del Ararteko en el área de Justicia.

A lo largo de 1999 han llegado a nuestro conocimiento varios asuntos relacionados con las condiciones de vida de las mujeres presas que, como se ha reiterado en numerosos foros y ocasiones, a menudo resultan inferiores a las de sus compañeros varones. El primero de los asuntos se refiere a la inexistencia de un módulo materno-infantil en las prisiones vascas. En efecto, la coordinadora del Turno de Asistencia Penitenciaria de Gipuzkoa acudió al Ararteko para exponer el caso de una reclusa que había dado a luz y que, para no separarse de su bebé, no tuvo más opción que el traslado a una cárcel muy alejada de su lugar de residencia. Con anterioridad a la recepción de la queja, habíamos decidido dirigirnos de oficio al Defensor del Pueblo, con el fin de que instase a la Administración penitenciaria para paliar la carencia, puesto que afecta a muchas mujeres presas con hijas e hijos de corta edad que residen en la CAPV.

La cuestión expuesta vuelve a poner de relieve la necesidad de que el Gobierno Vasco asuma las funciones correspondientes a las competencias en materia penitenciaria. No obstante, aun sabiendo que el Departamento de Justicia del ejecutivo vasco no puede adoptar decisiones en ese ámbito, consideramos oportuno trasladarle el asunto, ya que el departamento citado puede promover e incluso colaborar en la creación de una Unidad de Madres en alguna de las prisiones de la CAPV. En la misma línea, cabe entender que también corresponde a dicha Comunidad contribuir a la puesta en marcha de las llamadas “unidades dependientes” para el cumplimiento de la pena en régimen abierto. De acuerdo con lo establecido en el art. 165 del Reglamento Penitenciario, se trata de unidades “*ubicadas fuera del recinto de los Centros penitenciarios, preferentemente en viviendas ordinarias*”, y gestionadas “*de forma directa y preferente por asociaciones u organismos no penitenciarios*”. La creación de este recurso contribuiría a la mejora de la situación de las reclusas que son madres, ya que su clasificación en tercer grado les permitiría residir en esas unidades dependientes exteriores.

El mencionado Departamento de Justicia no ha contestado por el momento a nuestro escrito. Sin embargo, al hilo de la información proporcionada en otro asunto, hemos sabido que, al parecer, ha trasladado a la Administración penitenciaria su disposición para asumir la ejecución de la obra destinada a una Unidad de Madres. Aunque desconocemos los detalles de la propuesta, el departamento afirma que no ha obtenido respuesta alguna por parte del Ministerio del Interior.

Otra queja relacionada con la situación de las mujeres presas fue planteada por una asociación de apoyo a personas privadas de libertad. Nos hicieron llegar un escrito

firmado por varias mujeres reclusas en la prisión de Nanclares de la Oca, en el que exponían su imposibilidad para acceder a los talleres productivos de la prisión. Consideraban que ello constituía un trato discriminatorio y una vulneración del derecho fundamental a un trabajo remunerado que el art. 25.2 CE reconoce a todos los penados. Además de remitir la queja al Defensor del Pueblo -institución encargada del control de la Administración penitenciaria- también dimos traslado del asunto al Departamento de Justicia citado, ya que una de las áreas específicas del *Convenio Marco entre el Gobierno Vasco y el Ministerio de Justicia en Materia Penitenciaria*, en vigor desde abril de 1994, se refiere precisamente a la formación profesional y al fomento del empleo. Consideramos que ese departamento, como responsable de la coordinación en el desarrollo de dicho convenio, y en ejercicio de sus competencias de promoción del empleo para todas las personas, debe tratar de mejorar la situación laboral de las mujeres presas en las cárceles vascas.

Según nos informó, el mencionado órgano del Gobierno Vasco era conocedor de la falta de puestos de trabajo para las reclusas y coincidía con el Ararteko en la preocupación por el problema. Por ello, había realizado algunas gestiones ante el Ministerio del Interior que, al parecer, no habían obtenido resultados hasta el momento.

Otras cuestiones que han llegado a esta institución desde diversas prisiones se referían al lugar de cumplimiento de la pena privativa de libertad. Como es sabido, son muchas las personas residentes en la CAPV que se hallan reclusas en cárceles muy alejadas. Con frecuencia, la Administración penitenciaria no atiende -o, cuando menos, no da preferencia- al dato del domicilio familiar para determinar la prisión de destino y, aunque son muchas las solicitudes de traslado, generalmente se desestiman. Un aspecto concreto que se ha sometido a la consideración del Ararteko alude a las dificultades que el alejamiento implica para las visitas familiares a los presos. A los riesgos de accidente, se añade la carencia de medios de transporte hasta los centros penitenciarios, con el consiguiente incremento del coste económico. En algunos casos, las comunicaciones especiales vis a vis no se señalan para los fines de semana, con lo cual las dificultades de todo tipo aumentan hasta prácticamente impedir la visita.

Como se ha puesto de manifiesto, el Ararteko remite generalmente las quejas relativas al funcionamiento de las prisiones al Defensor del Pueblo, pero algunas veces realiza gestiones directas, bien por motivos humanitarios, bien con objeto de obtener alguna información. Entre las primeras pueden incluirse los casos en los que, a instancia de familiares, el Ararteko se ha interesado por la salud de reclusos en huelga de hambre. En otros supuestos, ha solicitado información sobre el paradero de algún recluso del que la familia sabe que ha salido de un centro penitenciario para ser trasladado a otro, pero del que carece de noticias durante muchos días; o sobre las razones que han motivado el traslado de un preso que se encuentra enfermo, etc.

Al igual que en años anteriores, nos han llegado quejas relativas a la denegación de la libertad condicional, tanto en casos en que ya se habían cumplido las tres cuartas partes de la condena, como en otros en los que dicho requisito desaparece porque la persona sufre alguna enfermedad grave e incurable. Hemos vuelto a recibir, asimismo, una reclamación formulada por una persona de origen extranjero a la que, por esa circunstancia, se le deniegan sistemáticamente los permisos de salida.

Un ciudadano que ingresó en prisión tras ser detenido por la Guardia Civil denunció que había sido maltratado y lesionado por los agentes de ese cuerpo policial. Ante

la gravedad de los hechos, pusimos el asunto en conocimiento del Defensor del Pueblo, a pesar de que el interesado afirmaba que los había denunciado ante el Juzgado. Y del mismo modo procedimos en el caso de tres reclusos de la cárcel de Teixeira (A Coruña), que afirmaban haber sido agredidos por funcionarios del centro y, posteriormente, sometidos a varios días de aislamiento, durante los cuales permanecieron esposados a la cama. A instancias de la familia de uno de los presos, solicitamos información sobre su estado de salud. La Dirección del centro penitenciario nos comunicó que el interno se negaba a ser reconocido por los servicios médicos, aunque en apariencia su estado era normal. Contrastamos esta noticia con la reclamante -que había podido visitar a dichos reclusos- y así supimos que éstos manifestaban que en ningún momento se habían negado al reconocimiento médico. Por otra parte, ella señalaba que había observado las contusiones que presentaban los tres presos, días después de los hechos. La lógica preocupación que estas informaciones suscitaron al Ararteko fue trasladada al Defensor del Pueblo, que ha iniciado una actuación.

En otro orden de cosas, también hemos tenido conocimiento de varias situaciones en las que reclusos enfermos denuncian deficiencias de la asistencia sanitaria que reciben en prisión. Por otra parte, como se ha expuesto en el apartado dedicado al seguimiento de actuaciones del Ararteko de años anteriores, a lo largo de 1999 se han conseguido algunas mejoras en las Unidades de Custodia Especial de los hospitales de Txagorritxu y Basurto (cfr. cap. 1, apartado 1.1.1 de este informe).

En relación con la asistencia médica hospitalaria, se han planteado en dos ocasiones presuntas vulneraciones de la intimidad en el curso de revisiones ginecológicas. Uno de los supuestos tuvo lugar fuera de la CAPV, por lo que se remitió al Defensor del Pueblo, pero el otro acaeció en un centro hospitalario vasco. Como se cuestionaba la actuación de agentes de la Ertzaintza, nos dirigimos al Departamento de Interior del Gobierno Vasco para solicitar información sobre lo sucedido. Esta administración hizo saber al Ararteko que compartía el criterio general respecto a que, cuando el derecho a la intimidad personal entra en conflicto con la seguridad, debe prevalecer aquél, salvo que concurran motivos específicos y relevantes que justifiquen el menoscabo del derecho. Por lo que se refería al caso concreto, dicho departamento expuso las razones -vinculadas tanto a las características penitenciarias de la reclusa como, sobre todo, a la configuración del local donde debía realizarse la prueba- que llevaron a la Ertzaintza a la conclusión de que la vulneración del derecho a la intimidad no resultaba arbitraria, sino estrictamente proporcionada a las circunstancias concurrentes.

Hay que mencionar, por último, la difícil situación por la que atraviesan algunos ciudadanos vascos que se hallan en países extranjeros cumpliendo penas privativas de libertad. En dos casos, los reclusos no han logrado su traslado a prisiones españolas, a pesar de la existencia de convenios internacionales que lo permiten, a causa de la imposibilidad de abonar las multas correspondientes a delitos de tráfico de drogas, que alcanzan cuantías exorbitantes. También ha recibido el Ararteko solicitudes de intervención frente a supuestos de expulsión de distintos países de personas que habían finalizado de cumplir la condena y que iban a ser entregados a la policía española, porque, al parecer, tenían causas penales pendientes. Como el problema quedaba claramente fuera de las competencias de esta institución, se ha trasladado el asunto al Defensor del Pueblo y/o a su homólogo francés.

## 8.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Funcionamiento de la Administración de justicia

⇒ *Retraso en la resolución judicial de un procedimiento penal derivado de un accidente de tráfico (205/1999)*

- Reclamación

Se dirigió al Ararteko una persona residente en Sevilla que el 27 de noviembre de 1991 sufrió un accidente de tráfico en Deba (Gipuzkoa), en el que resultó lesionada. El reclamante expone que se inició un procedimiento en el Juzgado de Instrucción nº 5 de Donostia/San Sebastián y fue citado para acudir a la vista del juicio de faltas en julio de 1995. Sin embargo, por razones que el interesado no sabe explicar, el acto del juicio no se celebró y el asunto fue trasladado al Juzgado de Instrucción nº 2 de Eibar, donde se le citó para la vista oral en marzo de 1996, aunque -según informa- ésta se suspendió porque no había sido comunicada a la otra parte. Después de soportar los gastos y perjuicios que los desplazamientos le causaron, transcurrió mucho tiempo sin que el reclamante tuviese noticias del procedimiento, al cabo del cual su abogado le notificó que el expediente se ha perdido en el Juzgado.

- Análisis

El hecho de que ocho años después del suceso no se hayan dilucidado las responsabilidades derivadas de un accidente de circulación y, por tanto, que la persona perjudicada no haya sido resarcida, llevó al Ararteko a apreciar indicios de posibles dilaciones indebidas en la tramitación del procedimiento judicial. Por tanto, decidimos dar traslado de la queja a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia.

- Resultado

Tras la recepción de la queja, la Sala de Gobierno solicitó información al Juzgado de Instrucción de Eibar. En el correspondiente informe, el Secretario judicial reconoce que el expediente en cuestión estuvo perdido durante dos años y que, cuando apareció, se consideró que la posible infracción penal del causante del accidente había prescrito, por lo que la celebración del juicio carecía de sentido. A pesar de ello, la Sala de Gobierno entendió que no cabía apreciar ninguna actuación irregular o negligente imputable al personal del Juzgado de Instrucción, puesto que -se afirma-, durante el tiempo en que la tramitación estuvo paralizada, los abogados de las partes no tomaron ninguna iniciativa ni formularon ninguna protesta.

De acuerdo con lo establecido en el art. 9.2 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, cuando el Ararteko reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, debe trasladarlas al órgano judicial con capacidad para investigar o resolver, agotando con ello su intervención. Por ello, como entendíamos que, en el presente caso, dicha intervención no había logrado que el problema de fondo se solucionase plenamente, consideramos oportuno proporcionar información al reclamante sobre las posibles vías para conseguir una indemnización por los perjuicios sufridos (responsabilidad de la Administración, reclamación de responsabilidad civil a su abogado, etc.).

## 9. MEDIO AMBIENTE

### 9.1. INTRODUCCIÓN

En el ejercicio correspondiente al año 1999, el número de quejas en esta área ha sido de 73, lo que representa un 8,14% del total de las recibidas.

Por administraciones afectadas, las podemos agrupar de la siguiente manera:

- Ayuntamientos .....	68
- Gobierno Vasco .....	3
- Diputaciones forales .....	3

En cuanto a contenido, se distinguen:

Actividades clasificadas en suelo residencial .....	53
Otros Aspectos .....	8
Actividades clasificadas en suelo no urbanizable .....	4
Actividades clasificadas en suelo industrial .....	4
Residuos y vertidos .....	3
Espacios naturales proteg. Protección flora-fauna .....	1

Se repiten las quejas sobre las afecciones medioambientales generadas por las actividades clasificadas, y las más conflictivas, un año más, resultan las referidas a establecimientos de hostelería, como bares, pubs, restaurantes, txokos o sociedades gastronómicas, bocaterías, etc.

También se ha recibido un número importante de denuncias por las molestias de ruidos producidos en los supermercados, sobre todo en horario nocturno, tanto por el funcionamiento de los compresores de las cámaras frigoríficas como por las labores de carga y descarga que se realizan en recintos sin insonorizar.

Estas actividades, que en mayor medida afectan a la población por su ubicación en suelo urbano residencial, están sujetas al régimen de autorizaciones municipales, y por ello, sujetas a un control administrativo permanente, que en virtud de la legislación vigente corresponde a los ayuntamientos ejercerlas. Por ello, un año más es labor del Ararteko recordar a las corporaciones locales la importancia del ejercicio de dicha facultad inspectora, sobre todo para aquellos ciudadanos que resultan afectados por las irregularidades que se generan en el funcionamiento de estas instalaciones, y así poder verificar y exigir su adecuación a las medidas correctoras impuestas en la preceptiva licencia municipal.

Por otra parte, queremos mencionar las denuncias que se han formulado en esta institución contra actividades industriales, entre las que destacan las relativas a las molestias que generan los depósitos de almacenamiento de carbón y a la posible contaminación electromagnética que se deriva de centros de transformación e instalación de antenas de transmisión.

Significativas han sido también las quejas por los ruidos que se ocasionan en la ejecución de las obras en la vía pública, principalmente cuando se desarrollan en horario nocturno, así como por los generados por los servicios de limpieza pública.

Por último, ha resultado curiosa la reclamación que un vecino de Arrasate ha formulado ante esta institución debido a lo molesto que le resulta el sonido producido por las campanas del reloj de la iglesia de su barrio.

Resulta evidente que cada vez hay una mayor concienciación de la sociedad de su derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado y saludable, e indudablemente, una aspiración más sentida por aquellos que padecen directamente agresiones medioambientales en su entorno.

Cabe destacar de forma particular en el presente año el incremento que se ha producido en este capítulo en el registro de quejas en esta institución presentadas por asociaciones de vecinos, comunidades de propietarios y asociaciones ecologistas.

Así, numerosos vecinos de Bakio en el que mostraban su preocupación por la extracción de áridos en las proximidades de la playa de dicha localidad, en el banco de arena allí existente, ya que entendían que podía afectar seriamente al litoral, modificando las características de la playa, de la barra, del oleaje, especies marinas, etc.

La asociación de vecinos de Derio se dirigió a esta institución para denunciar la contaminación atmosférica producida por la incineradora del cementerio de Vista Alegre, y una asociación naturalista solicitó la declaración de biotopo protegido el humedal de Gurelesa, situado en el barrio Igara de San Sebastián, porque en él existe el único anfibio de la Comunidad Autónoma del País Vasco catalogado como especie o población en peligro de extinción, esto es, la *hyla meridionalis* (ranita meridional).

Finalmente, citaremos la denuncia formulada por los vecinos del barrio de Asúa de la localidad de Erandio por el deterioro medioambiental y foco de insalubridad de la ría de Asúa, como consecuencia de los vertidos de aguas fecales y residuos tóxicos que existen en ella.

## 9.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Actividades clasificadas en suelo industrial

⇒ *Contaminación atmosférica derivada del funcionamiento de una empresa papelera (1477/1997)*

- Reclamación

Un vecino de Mungia protestó por la contaminación atmosférica que producía una empresa de fabricación de papeles pintados situada en dicho término municipal. Manifestaba que los vecinos colindantes a la actividad llevaban varios años padeciendo y, consecuentemente, denunciando ante el Ayuntamiento de Mungia las molestias de ruidos y emisión de gases que se derivaban de su funcionamiento, y que no obtenían solución a los problemas denunciados.

- Análisis

Una vez recibida la documentación requerida a la autoridad municipal, constatamos lo siguiente: dicha actividad había adoptado las medidas correctoras sobre el sistema de depuración de los gases que le habían sido impuestas, y se había comprobado, en los ensayos practicados a tal efecto, que las emisiones a la atmósfera de los compuestos volátiles cumplían los parámetros establecidos en la normativa de aplicación.

No obstante, también verificamos que no se había practicado una medición sonora para concretar si los ruidos producidos en el ejercicio de la actividad se ajustaban a los niveles sonoros máximos establecidos reglamentariamente.

Por este motivo, el Ararteko solicitó al Ayuntamiento de Mungia que realizara una nueva visita de inspección, para determinar si se cumplía el ordenamiento vigente respecto a la emisión a la atmósfera de los compuestos orgánicos volátiles, así como respecto a los niveles máximos de emisión de ruidos. El Ayuntamiento nos facilitó la resolución municipal, en la que respondía a la petición formulada resolviendo: *“Que por el Departamento técnico municipal se solicite a Laboratorios LABEIN la realización de las comprobaciones de las emisiones de los compuestos orgánicos volátiles, y de los niveles máximos de emisiones de ruidos así como un informe sobre su adecuación a la normativa vigente.”*

Tuvo entrada en esta institución la resolución municipal por la que se nos facilitaba el informe de la empresa LABEIN sobre los resultados de los ensayos practicados.

Sin embargo, en dicho informe no se realizaba una valoración técnica de los resultados obtenidos para determinar si éstos se ajustaban a los parámetros de emisión de gases y ruidos establecidos reglamentariamente.

Por ello, el Ararteko solicitó al Ayuntamiento de Mungia que remitiera al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco el informe de control medioambiental y de adecuación a la normativa vigente de la empresa denunciada, para que enviaran el correspondiente informe de los resultados de los análisis efectuados.

Finalmente, recibimos la resolución municipal por la que se acordaba conceder a dicha empresa la preceptiva licencia de apertura, a la vista del informe resultante emitido por el citado departamento gubernamental:

*“Que la analítica efectuada correspondiente a EMISIONES DE DIOCTILFTALATO (D.O.P.) y partículas sólidas en referencia a partículas en el conducto de salida del túnel de espumado para flujos máxicos superiores a 2 kg/h se encuentra por debajo de los permitidos por la normativa (inferior a 100 mg/Nm<sup>3</sup>).*

*En cuanto a COMPUESTOS ORGÁNICOS VOLÁTILES (C.O.V.) no existe una legislación que limite las EMISIONES al exterior, aunque el Decreto 833/195, de 6 de febrero, especifica en su artículo 46, punto 4º, que ‘los contaminantes no especificados en el Anexo III serán tales que los niveles de inmisión resultantes cumplan lo prescrito para los mismos en el Anexo I,... o, en su defecto, no deberán rebasar la treintava parte de las concentraciones máximas permitidas en el ambiente interior de la explotación’ por lo que para evaluar el impacto en el entorno se deberá efectuar una analítica de INMISIÓN sin que existan efectos aditivos de otras empresas.*

*En cuanto a los NIVELES DE RUIDO achacables solamente a VINELUS, S.A. en el límite exterior de las viviendas afectadas situadas al Norte y Sur de la empresa los mismos se sitúan entre 46 y 50 dB(A), tanto con puerta cerrada como abierta.*

*Con la atenuación de las propias paredes en las viviendas con huecos cerrados no se deberán sobrepasar los 40 y 30 dB(A) en nivel continuo equivalente*

*Leq. en 60 seg. entre las 8 y 22 horas respectivamente, ni los 45 y 35 dB(A) en punta en el interior de las mismas.*

### CONCLUSIÓN

*Ante la falta de legislación en EMISIÓN de Compuestos Orgánicos Volátiles (C.O.V.) se deberá efectuar una analítica en INMISIÓN a fin de comparar sus resultados con lo que dispone el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, en su artículo 46, punto 4º.*

*Respecto a emisión de ruidos a viviendas próximas, con los valores medidos en fachada no debe sobrepasar en su interior con huecos cerrados los límites arriba indicados si los mismos cumplen la Norma Básica de la Edificación de atenuar a 30 dB(A).” (sic)*

- Resultado

Por tanto, dado que los niveles de emisión de contaminación atmosférica constatados por LABEIN se encontraban dentro de los parámetros establecidos en el ordenamiento vigente, el Ararteko comunicó al promotor de la queja el cierre del expediente.

## **B) Actividades clasificadas en suelo residencial**

### ⇒ *Actividad industrial clandestina (1668/1998)*

- Reclamación

Varias comunidades de vecinos denunciaron la pasividad y permisividad del Ayuntamiento de Elgoibar ante las reclamaciones que habían presentado por las molestias de ruidos y vibraciones que soportaban en sus viviendas, como consecuencia de la instalación de una actividad industrial en la segunda planta de un edificio colindante a sus inmuebles.

- Análisis

Una vez admitida a trámite la queja, el Ararteko dirigió a la alcaldía del citado Ayuntamiento una petición de información para determinar la situación administrativa y urbanística de la instalación denunciada. Posteriormente fueron cursados los correspondientes requerimientos, sin obtener respuesta alguna por parte del Ayuntamiento. Por este motivo, y ante la insistencia de los promotores de la queja de que su situación resultaba insoportable, un representante de esta institución tuvo que presentarse en las dependencias municipales, con objeto de acceder al expediente municipal de la actividad tramitado y obtener una copia completa de él.

Examinado el expediente municipal el Ararteko constató que el Ayuntamiento de Elgoibar estaba permitiendo el funcionamiento de una actividad clasificada que venía funcionando como instalación industrial, sin las preceptivas licencias municipales, pendiente de calificación. Asimismo, en las visitas de inspección practicadas por la autoridad municipal, así como por los servicios técnicos de la Delegación de Ordenación del

Territorio, Vivienda y Medio Ambiente de Gipuzkoa, se verificó que de dicha actividad se derivaban afecciones medioambientales para los vecinos colindantes.

- Resultado

Según la legislación vigente, la Administración -que tiene atribuida la facultad de control e inspección- no puede permitir el funcionamiento de aquellas actividades que no hayan sido autorizadas. Además, en este caso se había constatado que del ejercicio de dicha instalación se derivaban graves molestias de ruidos y vibraciones, que transgredían ampliamente los parámetros establecidos reglamentariamente e influían claramente en la calidad de vida de los vecinos colindantes a la instalación. Teniendo en cuenta todo ello, el Ararteko recomendó al Ayuntamiento de Elgoibar que mediante un decreto de alcaldía acordara, como medida cautelar, la inmediata clausura de la actividad hasta que ésta se legalizara, con el fin de garantizar el correcto funcionamiento de la instalación.

Dicha entidad local aceptó la recomendación, por lo que se cerró y archivó el expediente.

⇒ *Afecciones medioambientales derivadas del funcionamiento de una granja avícola (2338/1998)*

- Reclamación

Unos vecinos del municipio de Sabando denunciaron las irregularidades que se derivaban del funcionamiento de una actividad avícola, situada en un edificio colindante a sus viviendas y en suelo urbano, en conformidad con las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Ayuntamiento de Arraia-Maeztu.

- Análisis

Dicha entidad local nos comunicó que no podía facilitarnos las licencias de instalación y de apertura requeridas, porque la granja denunciada *“no había solicitado ni había obtenido del Ayuntamiento permiso municipal de actividad”*.

El Ararteko, ante actividades que carecen de la preceptiva licencia municipal, mantiene el criterio que reiterada jurisprudencia ha venido precisando. Así, el Tribunal Supremo ha reputado como clandestinas las actividades sin licencia, considerando ajustada a derecho su clausura por parte de la autoridad municipal, como medida cautelar, mientras no se legalice la situación conforme al procedimiento establecido en el RAMINP.

Cabe señalar, a modo de ejemplo, y por resultar de una meridiana claridad, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1998 (Ar. 4.195), que establece que:

*“...la apertura clandestina de establecimientos comerciales e industriales o el ejercicio sin la necesaria licencia de actividades incluidas en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961 obliga a adoptar, de plano y con efectividad inmediata, la medida cautelar de suspender la continuación de las obras, clausurar el establecimiento o paralizar la actividad, con el fin de evitar que se prolongue en el tiempo la posible transgresión de los límites impuestos por exigencias*

*de la convivencia social, hasta la obtención de la oportuna licencia que garantice la inexistencia de infracciones o la adopción de las medidas necesarias para corregirlas.”*

Este mismo criterio se recoge también en las siguientes sentencias del Tribunal Supremo: 1 de febrero de 1988 (Ar. 669); 24 de abril de 1987 (Ar. 3.158)...

A mayor abundamiento, queremos significar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo distingue el sentido que tiene el decretar la clausura de un establecimiento según se trate de una actividad con licencia o de un establecimiento público sin licencia. A modo de ejemplo, por resultar asimismo clarificadora, citaremos la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1986 (Ar. 7.402):

*“... A la hora de determinar el procedimiento a seguir para acordar la clausura de actividades desarrolladas sin licencia, habrá que destacar el diferente sentido que tal clausura tiene según la actividad se esté llevando a cabo con o sin licencia. En el primer supuesto, al existir licencia, es decir, un control anterior de la Administración, resulta justificado el seguimiento de los trámites en los arts. 36 y siguientes del Reglamento de 30 de noviembre de 1961. En el segundo -carencia de licencia- al faltar el control previo de la Administración, la clausura podrá acordarse sin más que acreditar la inexistencia de licencia con la audiencia del interesado y prevista en el art. 91 LPA y art. 105 c) de la Constitución. La audiencia será así imprescindible, salvo naturalmente el caso de existencia de peligro, etc.”*

Este criterio se recoge también en las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1990 (Ar. 1.507) y de 1 de febrero de 1988 (Ar. 669), entre otras.

A su vez, el artículo 65 de la Ley 3/1998, de 27 de marzo, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, determina en relación con las actividades sin licencia 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, 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.”*

Según el informe del arquitecto municipal, facilitado por el Ayuntamiento de Sabando, la actividad en cuestión no podía ser legalizada a tenor de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Ayuntamiento de Arraia-Maeztu de 4 de febrero de 1992, ya que la instalación estaba situada en suelo urbano, donde *“únicamente se permite el mantenimiento de los usos ganaderos existentes, y el autoconsumo para uso familiar, que en aves se corresponde con un número máximo de 20”*.

A este respecto, según el informe de la Subdirección de Salud Pública remitida a esta institución, la actividad de cebadero de pollo constaba de un número aproximado de 2.000 pollos, por lo que debía concluirse que dicha actividad en ningún caso se podía legalizar conforme a la normativa urbanística municipal vigente.

- Resultado

Por todo ello, se recomendó que teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 65. b) de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, se decretara la clausura de la actividad de cebadero de pollo situada en la calle Mediodía nº 18 de Sabando, previa audiencia del interesado.

No hubo respuesta a la recomendación formulada, por lo que una vez que el Ararteko constató su incumplimiento, informó a los promotores de la queja sobre el alcance de sus actuaciones y procedió al cierre del expediente.

⇒ *Sobre la necesidad de un eficaz seguimiento municipal de las actividades urbanas clasificadas (132/1999)*

- Reclamación

Una comunidad de propietarios de la ciudad de Vitoria/Gasteiz se dirigió al Ararteko para denunciar las molestias de ruidos y vibraciones que padecían en sus viviendas, así como los problemas que venían sufriendo como consecuencia del irregular funcionamiento de una discoteca, situada en el bajo del inmueble en el que residían. Asimismo, los afectados mostraban su disconformidad con la falta de firmeza en la actuación municipal.

- Análisis

Solicitada información al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz sobre el seguimiento y control que esa entidad local había realizado del funcionamiento de la actividad, constatamos que se había acordado imponer varias sanciones al titular del establecimiento por incumplimiento del horario de cierre, por superación del aforo máximo permitido y por infracción de los niveles máximos de transmisión sonora a las viviendas colindantes. No obstante, en algunos casos, como la superación del aforo máximo permitido al local, la respuesta municipal contrastaba con las previsiones que al respecto establece la Ley 4/1995 de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Por lo que afecta al funcionamiento de las actividades urbanas clasificadas, conviene tener presente que:

1. 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.

2. Los ayuntamientos deben velar y garantizar para que en todo momento las actividades cuyo funcionamiento han autorizado se ajusten a las restricciones y medidas correctoras impuestas a la actividad en la licencia de instalación, y reconducir la actividad a aquellos parámetros y limitaciones de la instalación autorizada. Si ello reclama la adopción de medidas sancionadoras para modificar conductas o actitudes poco respetuosas con el descanso y un medio ambiente de calidad para la ciudadanía, el

ordenamiento jurídico vigente ofrece esas vías para proteger el interés general de los ciudadanos.

3. Resulta evidente que este tipo de establecimientos, si su actividad no se somete a una regulación técnico-jurídica adecuada, pueden provocar y de hecho provocan un grave conflicto entre los intereses particulares de los titulares de los locales a ejercer su negocio en el interior de la actividad y el interés público general, identificado con el derecho a la intimidad y seguridad de cuantos vecinos residen en las proximidades de estos establecimientos, quienes no pueden verse abocados a sufrir perturbaciones en su tranquilidad, a causa de las molestias producidas por los locales.

- Resultado

Como quiera que incumbe a los poderes públicos proteger y garantizar la calidad del medio ambiente de los ciudadanos (art. 45 de la Constitución) y la seguridad de los usuarios de las actividades (art. 8 de la Ley 4/1995 de la Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas), esta institución tuvo a bien recordar al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que tuviera en cuenta a la hora de concretar las posibles sanciones que, en ocasiones, reporta mayores beneficios a los infractores incumplir la norma y abonar la sanción que modificar conductas y prácticas poco respetuosas con los derechos de los vecinos al descanso y a un medio ambiente de calidad. En este sentido, se recordó que la Ley 4/95 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas prevé en su art. 36.2 que: *"a fin de impedir la comisión de las infracciones resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas, la sanción económica que en su caso se imponga, podrá ser incrementada con la cuantía del beneficio ilícito obtenido"*.

### C) Otros aspectos

⇒ *Instalación de una báscula de pesaje próxima a viviendas (197/1999)*

- Reclamación

Un grupo de afectados del municipio de Lasarte-Oria planteó en esta institución su desacuerdo con la ubicación que se había acordado para instalar una báscula de pesaje homologado de cargas de hasta 150 T en la carretera N-1, en la mencionada localidad.

A este respecto, consideraban que el emplazamiento asignado al proyecto era poco apropiado para albergar una instalación de este tipo, ya que se encontraba en casco urbano, en la proximidad de viviendas de baja densidad, lo que podía ocasionar un gran impacto ambiental e influir en la densidad del tráfico rodado que soporta la zona.

- Análisis

Estudiado el contenido de la reclamación, consideramos adecuado aclarar a los promotores de la queja que, según nuestro ordenamiento jurídico, las diputaciones forales -en este caso, la Diputación Foral de Gipuzkoa- gozan de discrecionalidad para

determinar cuál va a ser el lugar en el que se situará una instalación, esto es, entre los diversos emplazamientos legalmente posibles, podrán optar por cualquiera de ellos. No obstante, la ubicación definitiva de la báscula de pesaje viene condicionada por la propia calificación del suelo y los usos que a éste asignan las normas de planeamiento urbanístico.

A este respecto, las Normas Subsidiarias de Lasarte-Oria califican el espacio en el que se pretendía ubicar la báscula como sistema general de comunicaciones. Esto es, una zona adecuada para albergar tanto una báscula de pesaje como una gasolinera, etc.

- Resultado

Aun cuando la decisión de instalar la báscula de pesaje en ese emplazamiento se ajustaba a la legislación vigente, el Ayuntamiento de Lasarte-Oria acordó incluir dentro del proyecto la plantación de un pequeño arbolado, que, en parte, permitiría minorar la incidencia de la proximidad a la autovía y la báscula de pesaje en las viviendas de los afectados.

⇒ *Extracción de arena en el litoral de Bakio para regenerar la playa de Arrigunaga en Getxo (407/1999)*

- Reclamación

El Ararteko recibió una queja firmada por numerosos vecinos de Bakio en la que manifestaban su preocupación por el dragado y extracción de áridos en las proximidades de la playa de Bakio, en el banco de arena allí existente, ya que entendían que podía afectar seriamente al litoral, modificando las características de la playa, de la barra, del oleaje, de las especies marinas, etc.

Esta extracción de arena la promovía Departamento de Medio Ambiente y Acción Territorial de la Diputación Foral de Bizkaia y tenía por objeto llevar a cabo el dragado de 210.000 m<sup>3</sup> de arena en la zona de Bakio, para destinarla a la regeneración de la playa de Arrigunaga en el municipio de Getxo.

Los vecinos protestaban por el dragado y, en particular, porque se estaba efectuando fuera del perímetro de la zona autorizada por la administración sectorial competente, esto es, por la Demarcación de Costas del País Vasco (Ministerio de Medio Ambiente) mediante Resolución de 4 de octubre de 1998.

- Análisis

Una vez recibida la queja, mientras continuaban las labores de dragado, se recabó información de la Diputación Foral de Bizkaia, quien sin demora remitió varios proyectos y estudios técnicos elaborados por organismos especializados, que constituían el soporte técnico justificativo de la autorización para llevar a cabo el dragado y extracción de 210.000 m<sup>3</sup> de arena, aprobada por la Demarcación de Costas del País Vasco.

También facilitó la Diputación Foral los partes diarios de dragado de la embarcación Iria Flavia, contratada a tal efecto, en los que figuraban las coordenadas del lugar en que día a día se habían realizado las labores de extracción de arena.

Del examen de estos se deducía que entre el 25 de febrero y el 22 de marzo se habían realizado un total de 30 extracciones fuera del perímetro autorizado por la

Demarcación de Costas del País Vasco, lo que suponía una extracción irregular de 22.373 m<sup>3</sup> de arena.

Para poder verificar si el dragado se había efectuado dentro de las fechas y en las condiciones señaladas por la Demarcación de Costas del País Vasco en su autorización, por tratarse éste de un organismo perteneciente a la Administración del Estado, el Ararteko solicitó previamente autorización del Defensor del Pueblo, quien la concedió de inmediato.

Según dispone el Reglamento que desarrolla la Ley de Costas en su art. 164-1º, las autorizaciones son improrrogables, salvo que éstas expresamente prevengan lo contrario, que no era el caso; sin embargo, la Demarcación de Costas prorrogó en dos ocasiones dicha autorización, a instancias de la Diputación Foral de Bizkaia.

También se analizó, por plantearse en la queja, la posible obligatoriedad de efectuar una evaluación individualizada de impacto ambiental, ya que así lo exige la Ley 3/98 General de Protección de Medio Ambiente en el País Vasco. La conclusión fue negativa a tal requisito, pues no resultaba aplicable en este aspecto, al estar dicha ley recurrida ante el Tribunal Constitucional y tratarse de dominio público estatal.

Asimismo, se analizó la posible afección del dragado al biotopo marino protegido de San Juan de Gaztelugatxe, situado en el límite oriental del yacimiento de arena. Del estudio se concluía que no existían indicios de tal afección, ya que entre la zona 4 del yacimiento de arena, donde estaba autorizada la extracción, y el biotopo marino existía una franja de separación superior a 100 m de ancho.

- Resultado

El Ararteko concluyó que la Diputación Foral de Bizkaia, por medio de las empresas contratadas para ejecutar el proyecto de “Regeneración de la playa de Arrigunaga-Fase II” había extraído 22.373 m<sup>3</sup> de arena fuera del ámbito autorizado por la Declaración de Costas del País Vasco, de ahí que debería reponer la arena irregularmente extraída a los puntos exactos en que se efectuó la retirada indebida de áridos, trasladando para ello arena desde la zona autorizada.

Este mayor coste de ejecución del proyecto, indicaba el Ararteko en su recomendación, debería ser asumido por la empresa contratada, como responsable de dicha irregularidad, de manera que no implicara un incremento de gasto para las arcas forales.

Se indicaba también que la Diputación Foral de Bizkaia debería realizar en el período de un año los estudios necesarios para comprobar si, como consecuencia de la extracción de arena, habían quedado afectados el perfil y la planta de la playa de Bakio.

Por otra parte, se remitió un informe al Defensor del Pueblo en el que, desde el punto de vista del procedimiento administrativo, se criticaban las prórrogas de las autorizaciones concedidas a la Diputación Foral de Bizkaia por la Demarcación Territorial de Costas del País Vasco, y se ponía de manifiesto por qué se consideraba inadecuada la actuación de este organismo.

La Diputada de Medio Ambiente y Acción Territorial contestó diciendo que aceptaba la recomendación del Ararteko y que se comprometía a cumplirla en sus mismos términos.

## 10. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS

### 10.1. INTRODUCCIÓN

La problemática relacionada con las obras públicas y la prestación de servicios ha originado 113 quejas, lo que representa el 12,60% del total, que presentan la siguiente división por subáreas:

- Servicios públicos locales .....	44
- Transportes .....	16
- Ejecución de obras .....	6
- Proyectos de obras .....	3
- Expropiación forzosa .....	6
- Caminos y vías rurales .....	2
- Otros servicios públicos .....	3
- Funcionamiento de la admón. y proc. admvo. ....	15
- Régimen contrat., patrimonio y resp. admva. ....	16
- Derechos y libertades .....	2

Con respecto a la elaboración de proyectos y ejecución de obras públicas, los ciudadanos han denunciado en sus quejas las afecciones y el deterioro de su calidad de vida, como consecuencia de la construcción, mejora o desdoblamiento de carreteras. Aun así, han reconocido que, al mismo tiempo, en el aspecto colectivo dichas infraestructuras iban a aportar importantes ventajas y mejoras.

Dada la complejidad de muchos de estos proyectos y la documentación tan voluminosa que manejan, resulta muy difícil plantear algún tipo de alternativa más respetuosa con los intereses de los vecinos afectados. A esto se añade el que la Administración dispone de una amplia discrecionalidad técnica para escoger entre las posibles soluciones la que resulte más acorde con el interés general.

Ante quejas de este tipo, el Ararteko ha propugnado siempre el diálogo como instrumento que permita un acercamiento de posturas y, en definitiva, una minoración de los perjuicios a que va dar lugar dicha actuación. Además, siempre se lleva a cabo un control de los aspectos formales del procedimiento legal y/o reglamentariamente establecido (competencia del órgano, información pública, evaluación de impacto ambiental, informes o autorizaciones preceptivas, etc.)

La ejecución de obras públicas y la prestación de servicios son causa de muchos de los supuestos de responsabilidad administrativa que llegan a las oficinas del Ararteko, cuando la Administración se niega a reconocer su responsabilidad y a indemnizar los daños causados.

Entre los servicios locales, el que da lugar a un mayor número de quejas es el de suministro domiciliario de agua potable. En la mayor parte de los casos son problemas relacionados con el abastecimiento de núcleos o caseríos alejados del casco urbano.

Un tipo de queja que se presenta cada vez con más frecuencia es el relativo a los caminos vecinales. En algunas ocasiones, los vecinos reclaman al Ayuntamiento que se reconozca la titularidad pública de los caminos rurales y, en otras, solicitan su arreglo para poder acceder en mejores condiciones a sus viviendas.

El Ararteko propugna que los ayuntamientos elaboren inventarios de caminos rurales de titularidad municipal, describiendo su trazado y demás características. Se trata de contar, cuando menos, con un instrumento legal que aporte claridad y seguridad jurídica sobre tan conflictiva problemática.

## 10.2. SELECCIÓN DE QUEJAS Y ACTUACIONES DE OFICIO

### A) Caminos y vías rurales

⇒ *La necesidad de mayor claridad en las autorizaciones forales para ejecutar obras en las zonas de protección de las carreteras (22/1998OF)*

- Reclamación

Con motivo de haberse planteado alguna consulta ante el Ararteko, se comprobó que en los impresos tipo que utilizaba el Departamento de Obras Públicas de la Diputación Foral de Bizkaia para autorizar cierres y otras obras e instalaciones que debían realizarse en las zonas de protección de las carreteras del Territorio Histórico de Bizkaia no se hacía mención alguna de la necesidad de obtener la preceptiva licencia municipal de obras y, en su caso, otras autorizaciones administrativas.

Como consecuencia de esta omisión en el impreso tipo, los ciudadanos habían realizado cerramientos de sus fincas, autorizados por el Servicio de Planificación y Explotación de Carreteras. Sin embargo, dichos cerramientos habían resultado ilegales desde el punto de vista urbanístico, cuyo control corresponde a los ayuntamientos. Todo ello para sorpresa del ciudadano que, actuando de buena fe, pensaba que no era necesaria ninguna otra autorización administrativa y que con la que había obtenido de la Diputación Foral era suficiente para poder ejecutar el cierre.

- Análisis

Se examinó la normativa aplicable y se comprobó que el Decreto Foral nº 72/1996, de 10 de marzo, en su art. 1 hacía referencia a que las autorizaciones del Departamento de Obras Públicas se concedían “*sin perjuicio de cuantas otras licencias y permisos fueran pertinentes de acuerdo con las disposiciones legales aplicables en cada caso*” y que “*serán de aplicación las distancias que para los cerramientos se fijan en las correspondientes normativas urbanísticas*”. No obstante, en el impreso tipo no se hacía mención alguna de lo dispuesto en el artículo 1 citado.

Por ello, el Ararteko se dirigió al Departamento de Obras Públicas sugiriéndole que “*en el impreso de la Diputación Foral de Bizkaia se debería hacer referencia a que se concede dicha autorización sin perjuicio de la necesidad de obtener la licencia de obras del ayuntamiento correspondiente*”.

- Resultado

El Departamento de Obras Públicas contestó que aceptaba la sugerencia del Ararteko “*al efecto de mayor claridad para el administrado*”, e indicó que en el impreso tipo se va a incluir una cláusula con el siguiente contenido:

*“La presente autorización se otorga según lo dispuesto en la vigente normativa de carreteras y dentro de su ámbito competencial, a reserva de las demás licencias y autorizaciones necesarias, sin perjuicio de tercero dejando a salvo los derechos preexistentes sobre los terrenos o bienes.”*

## B) **Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo**

⇒ *Compulsas de documentos por parte de los servicios municipales del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián (2450/1998, 2478/1998)*

### • Reclamación

Varios ciudadanos sometieron a la consideración del Ararteko la negativa de los servicios municipales de Donostia/San Sebastián a compulsar determinados documentos que los peticionarios debían aportar a expedientes que habían de tramitarse en otras administraciones públicas.

### • Análisis

El ordenamiento jurídico en vigor no prevé la posibilidad de que los servicios municipales puedan o deban cotejar o compulsar documentos que no existan en los archivos propios o que no vayan a ser incorporados a expedientes que se tramiten en ellos. Esta conclusión se alcanza a la vista de las previsiones contenidas en los artículos 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local; 162 del Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; 1.2 y 8 del Real Decreto 1.174/1987, de 18 de septiembre, que aprueba el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional y 35.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por otro lado, la jurisprudencia ha dictaminado que *“Para que un documento expedido por un Secretario de un Ayuntamiento pueda ser calificado de certificación y, por tanto, de documento público, debe referirse a unos libros, documentos o archivos que existan en la Corporación y de los cuales pueden extraer los datos interesados”* (Tribunal Supremo, Sentencia de 12 de febrero de 1980), y que *“si el Secretario no tenía a su disposición ni bajo su custodia los documentos, le impide certificar sobre los mismos”* (Tribunal Supremo, Sentencia de 11 de diciembre de 1980). Es cierto que la aplicación práctica de la presente conclusión puede generar dificultades para los ciudadanos si los documentos cuya compulsas se requiere para su incorporación a un expediente administrativo no proceden de un órgano administrativo que tenga su sede en la localidad del domicilio del interesado o, en su caso, si la administración que ha de tramitar el procedimiento de que se trate tiene su sede, asimismo, en otra localidad. Sin embargo, esta situación ha sido resuelta con la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyas disposiciones, artículo 38.4 y 5, permiten que en los registros administrativos que reciban escritos y comunicaciones dirigidos a otras administraciones públicas, se cotejen los originales de los documentos que se acompañen.

- Resultado

Según el anterior análisis jurídico, se ha constatado la falta de irregularidad en la denunciada actuación de los servicios del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián.

### C) Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa

⇒ *Responsabilidad de la diputación foral titular de la carretera de mantenerlas en perfectas condiciones de utilización (1177/1998)*

- Reclamación

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko la desestimación de una reclamación de responsabilidad patrimonial que planteó ante el Departamento de Obras Públicas de la Diputación Foral de Bizkaia, debido a los daños ocasionados en su vehículo cuando éste impactó contra un obstáculo que se encontraba en una carretera de titularidad foral.

- Análisis

El Ararteko solicitó conocer los motivos de la desestimación, y nos informaron de que no existía relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento administrativo, ya que no se había probado la actuación negligente de la administración y, por ello, correspondía al reclamante la carga de la prueba de la culpa *in vigilando*. Asimismo, se advertía de la falta de acreditación necesaria de la condición de representante por parte de la compañía de seguros, que reclamó en vía administrativa en representación de la titular del vehículo, madre del promotor de la queja.

A la vista de esas circunstancias, se dirigió una recomendación al Ayuntamiento de Tolosa, señalando la obligación de reconocer la responsabilidad patrimonial en este supuesto, tomando como base los siguientes argumentos:

Respecto a la falta de acreditación de la compañía de seguros para actuar en representación de la reclamante, era cierto que no se cumplían las exigencias del artículo 32.3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Sin embargo, el órgano instructor no llegó a archivar el expediente, por lo que, una vez continuada la tramitación de oficio por la propia Administración, no cabía hacer alusión a esa circunstancia con posterioridad.

Por otro lado, si bien es cierto que en este caso el daño se debía a la existencia de un obstáculo (posiblemente arrojado por un camión), se exige que, para que se exima de la responsabilidad, la Administración pruebe la intervención del tercero y pruebe el transcurso de un breve plazo desde la constatación del obstáculo hasta la intervención. No obstante, en este caso no se cumplió ese requisito, incluso estableciéndose la obligación del reclamante de probar la imputación de la Administración en estos hechos.

Igualmente, el título de imputación se debía al funcionamiento anormal del servicio público de vigilancia de las carreteras que corresponde a esa diputación, a quien compete mantener las vías sin obstáculos y perseguir a los posibles infractores.

- Resultado

Por todo ello, el Ararteko consideró la recomendación como no aceptada por el Departamento de Obras Públicas de la Diputación Foral y, así, entendiendo agotadas sus posibilidades de actuación, informó de ello al promotor de la queja y cerró el expediente de queja.

⇒ *Responsabilidad de la Administración de la ordenación del tráfico en las vías urbanas de su competencia (2590/1998)*

- Reclamación

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko la desestimación por el Ayuntamiento de Tolosa de una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en su vehículo, como consecuencia del impacto contra un camión y de la falta de una correcta señalización viaria. El Ayuntamiento desestimó la reclamación porque consideraba que el nexo causal entre la actuación administrativa y el daño producido no era directo ni exclusivo.

- Análisis

Con objeto de conocer las razones de la desestimación, el Ararteko solicitó al Ayuntamiento los informes municipales seguidos en la tramitación del expediente. En concreto, aportó un atestado de la Policía Municipal en el que se informaba sobre la falta de señalización en la calle del siniestro. Asimismo, nos remitió un informe mediante el cual se alegaba la interferencia de un hecho ajeno al funcionamiento de la Administración, por lo que no estaba demostrado el necesario nexo de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público. Finalmente, en los considerandos de la resolución administrativa, se tenía en cuenta la corriente jurisprudencial que exige la existencia de un nexo directo y exclusivo entre el actuar de la Administración y el daño ocasionado, sin la intervención del perjudicado o de terceros. De este modo, dada la posible negligencia del conductor del camión y de la conducta del reclamante que se incorporó a la vía sin mirar a ningún lado y sin actuar con la debida precaución, se consideraba que el nexo causal no era directo ni exclusivo.

Tras analizar esas circunstancias, el Ararteko dirigió una recomendación al Departamento Foral, señalando la obligación de reconocer la responsabilidad patrimonial en este supuesto, basándose en los siguientes argumentos:

En ese supuesto, el funcionamiento del servicio público tenía su origen en la competencia que los municipios disponen para prestar el servicio de ordenación del tráfico de vehículos, atribuido por el artículo 25.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Asimismo, el artículo 7.a del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, les atribuye la competencia de la ordenación y control de tráfico en las vías urbanas de su titularidad. En el ejercicio de esta competencia era, en efecto, el Ayuntamiento de Tolosa el encargado de llevar a cabo la ordenación y señalización adecuada de las vías municipales.

De ese modo, debía analizarse la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio de ordenación del tráfico y los daños producidos en el

vehículo. Ese nexo causal, según ha establecido el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones (entre otras la Sentencia de 4 de junio de 1994), debe presentarse de forma directa, inmediata y exclusiva, sin intervenciones extrañas que alteren el nexo causal.

Sin embargo, en el caso de que exista una concurrencia de culpas entre el funcionamiento del servicio administrativo y la acción de un tercero, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha matizado ese requisito (entre otras la Sentencia de 21 de septiembre de 1998). 1997 (RJ 1997\266) **“la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, sin perjuicio de que esta circunstancia pueda llevar consigo una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización”**.

De este modo, la concurrencia de culpas no implica la inexistencia de responsabilidad, sino que conlleva la adecuación del importe de la indemnización entre los diversos agentes que participan en la producción del daño.

La existencia de relación de causalidad respecto al servicio público se determina con la ordenación del tráfico en el cruce y su incidencia en este accidente. Así, es innegable que la señalización no era la adecuada, ya que así lo certificaron los agentes de la autoridad en el atestado. Prueba de ello era la posterior regulación mediante semáforos del cruce controvertido. Tal circunstancia permitía concluir que la inexistencia de señales fue la causa que propició los daños al vehículo, ya que, de estar reglado el cruce, no hubiera podido producirse la confusión que originó el impacto. Por otro lado, advertimos de la existencia de otra concausa que pudo intervenir en los hechos: la omisión de la atención necesaria al incorporarse en un cruce de vías por parte del conductor.

Por tanto, dirigimos una recomendación en la cual considerábamos que el Ayuntamiento de Tolosa debía revocar el decreto por el que resolvía la reclamación de responsabilidad municipal por los daños causados, y dictar una nueva resolución en la que se reconociera la obligación del Ayuntamiento de satisfacer su parte correspondiente en el perjuicio ocasionado.

- Resultado

El Ayuntamiento revocó la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada y decretó una nueva resolución, considerando la existencia de concurrencia de culpas y reconociendo el derecho del reclamante a ser indemnizado. A la vista de esa actuación municipal, cerramos y archivamos el expediente.

#### D) Servicios públicos locales

⇒ *Reparaciones en las conducciones de agua situadas bajo la vía pública (1117/1997)*

- Reclamación

Los miembros de una comunidad de propietarios del municipio de Getxo se dirigieron al Ararteko para manifestar su disconformidad ante la negativa del Ayuntamiento

a la hora de ejecutar las obras de reparación y en el momento de compensarles económicamente por los gastos que les había ocasionado la realización de unos trabajos imprescindibles para eliminar fugas en la red de conducción de agua y pérdidas de presión. Para ello, los afectados alegaban que habían tenido que sustituir una tubería bajo la acera pública, así como la válvula asociada a la red general, situada antes de la acometida a la finca de la que eran titulares. No obstante, el Ayuntamiento de Getxo mantenía que las obras habían afectado a la conducción particular del inmueble, por lo que debían ser asumidas por los miembros de la comunidad de vecinos.

- Análisis

A la vista de los datos que se reflejaban en la factura presentada por los afectados sobre el tipo de obra que se había realizado, los materiales empleados y la sección de la conducción, esta institución consideró preciso solicitar al Ayuntamiento de Getxo una copia de los informes técnicos que permitían sostener a la entidad local que los trabajos de reparación objeto de la reclamación se habían circunscrito a la acometida particular de agua potable de la comunidad de vecinos.

Sobre esta cuestión, había que tener en cuenta que la conducción de agua potable en la que se realizaron los trabajos de reparación estaba situada bajo la vía pública y que es inherente a la naturaleza de los bienes de dominio público que estos se encuentren libres de cargas, servidumbres o afecciones. En consecuencia, esta propiedad del dominio público nos obligaba a presuponer que bajo un bien de esta naturaleza, cual era la acera, sólo podía encontrarse un bien que perteneciese al titular del dominio público. De ello se desprendía que el Ayuntamiento de Getxo era el titular de las instalaciones de suministro de agua potable que discurrían bajo los bienes de dominio público.

Por todo ello, el Ararteko recomendó al Ayuntamiento de Getxo que indemnizase a la comunidad de vecinos reclamante por el importe de las obras que fue preciso efectuar, ya que dichas reparaciones afectaron a la tubería de la red de distribución de agua, cuyo mantenimiento y conservación era competencia de la entidad local.

- Resultado

El Ayuntamiento de Getxo se ratificó en la postura mantenida a lo largo de la tramitación de la queja y, por tanto, no aceptó la recomendación formulada. Igualmente, cuestionó el contenido de la recomendación sobre la base de los límites al derecho de propiedad privada de los bienes inmuebles. A este respecto, el Ararteko le recordó que el régimen jurídico de los bienes de dominio público es mucho más riguroso y protector, por lo que presenta una serie de características definitorias que no son predicables de los bienes de naturaleza privada, al menos con el mismo alcance e intensidad con el que se manifiestan esos derechos en el marco de los bienes de dominio público.

⇒ *La inhibición administrativa ante el deterioro de vías urbanas (2441/1998)*

- Reclamación

Unos vecinos de Bilbao, unas veces individualmente y otras de forma colectiva, se habían dirigido al Ararteko denunciando el abandono y deterioro de sus calles, así

como la inhibición de la Administración frente a este problema. Cuando reclamaban ante el Ayuntamiento de Bilbao, éste atribuía la responsabilidad a la Diputación Foral de Bizkaia como titular de la vía. Al plantear el asunto ante la Diputación Foral, ésta atribuía al Ayuntamiento de Bilbao la titularidad de dicha vía y, por tanto, la competencia en su mantenimiento y conservación.

- Análisis

Ante esta pasividad e inhibición administrativa que, además de no solucionar nada, causaba gran desesperación entre los vecinos, el Ararteko sometió a consulta de ambas administraciones la conveniencia de iniciar el expediente de delimitación de los tramos forales en las carreteras que discurren por el suelo urbano de Bilbao, conforme a lo previsto en el capítulo IV de la Norma Foral 2/1993, de 18 de febrero, de Carreteras de Bizkaia (arts. 57 y ss.).

La respuesta fue favorable, tanto por parte del Departamento de Obras Públicas de la Diputación Foral de Bizkaia, como por parte del Ayuntamiento de Bilbao. Por ello, ante esta buena disposición administrativa, el Ararteko propuso que se tramitara un expediente de delimitación de los tramos urbanos, al menos, de las siguientes carreteras:

1. CN-634, BI-636 Avda. Montevideo
2. CN-634 Atxuri
3. A-8 Enlace Juan de Garai
4. A-8 Enlace Sabino Arana
5. BI-631 Travesía Virgen Begoña
6. BI-3704 Acceso a Enekuri
7. BI-625 Puente La Salve

- Resultado

En estos momentos el Departamento de Obras Públicas de la Diputación Foral de Bizkaia, después de elaborar el correspondiente programa informático para la recogida de datos, está tramitando, en coordinación con el Ayuntamiento de Bilbao, los correspondientes expedientes de delimitación de tramos urbanos.

⇒ *Las garantías sanitarias en el suministro domiciliario de agua potable (250/1999)*

- Reclamación

La asociación de vecinos de Santa Ageda-Castresana denunció ante el Ararteko que el agua que abastecía varios caseríos de los barrios Las Delicias y Santa Ageda (Barakaldo) había sido analizado por el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco y que se había detectado la presencia de contaminación bacteriológica, con niveles que superaban los límites establecidos por la normativa vigente.

- Análisis

Ante esta denuncia de abastecimiento de agua no potable y ante los riesgos sanitarios que podría entrañar, el Ararteko se dirigió de inmediato al Ayuntamiento de

Barakaldo y le remitió una copia del informe del Departamento de Sanidad, el cual, como es habitual, debería constar en las oficinas municipales.

- Resultado

La respuesta del Ayuntamiento no se hizo esperar y, en su contestación, indicaba que no había tenido conocimiento de tal analítica del agua de consumo hasta que el Ararteko le remitió la copia del informe, tal vez porque la Delegación Territorial de Sanidad se olvidó de remitir una copia al Ayuntamiento.

Aclaraba también que existía un error, ya que el análisis no correspondía al agua de la red de abastecimiento domiciliario, sino que se había analizado, según el testimonio de los vecinos, el agua de una escorrentía superficial y de un manantial del monte Arroletza.

Añadía el Ayuntamiento que estaban a la espera de recibir una propuesta técnica que permitiría incorporar a la red general de abastecimiento el suministro de agua a los caseríos de los barrios Las Delicias y Santa Ageda, lo que supondría que, en adelante, estos caseríos contarían con unas garantías sanitarias adecuadas, al quedar integrados en la red municipal.

## E) Transportes

⇒ *Reconocimiento de paso para evitar el aislamiento de dos familias (550/1999)*

- Reclamación

Una persona que reside en los caseríos del barrio de Añorga Txiki se dirigió al Ararteko ante la inminente clausura por parte de Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos S.A. del paso de peatones que utilizaban, a través de las vías del tren, para acceder desde sus viviendas a los servicios básicos del barrio.

El aumento del tráfico ferroviario en esa zona y el peligro que entraña atravesar las vías del tren por pasos a nivel no autorizados y con escasa visibilidad eran las razones que esgrimía Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos S.A. para suprimir el paso.

No obstante, los vecinos solicitaban que se les permitiese cruzar las vías por el paso a nivel existente en la zona de la estación de Añorga, ya que, en otro caso, quedarían aislados del barrio. Así, los cien metros que separan sus viviendas de las casas del barrio de Añorga Txiki se convertían en cerca de dos kilómetros, si tenían que acercarse por la carretera.

- Análisis

A pesar de que se trataba de un paso para peatones que no estaba reconocido en ningún documento como acceso al barrio de Añorga Txiki, nos pusimos en contacto con Eusko Trenbideak /Ferrocarriles Vascos S.A., con objeto de mediar en el problema.

- Resultado

Eusko Trenbideak /Ferrocarriles Vascos S.A. accedió a reconocer un paso a nivel destinado al uso exclusivo de peatones en los andenes de la estación de Añorga, siempre y cuando el coste de señalización y del camino corriese a cargo de los interesados.

## 11. SANIDAD

### 11.1. INTRODUCCIÓN

En el año 1999 se han presentado 61 quejas en esta área. Principalmente han tenido que ver con el derecho a la información, el acceso a las prestaciones, la denegación de reembolso de gastos por la asistencia recibida fuera del sistema público, y aspectos organizativos o de trato humano.

Dentro del acceso a las prestaciones, la investigación practicada con relación a una queja sobre la interrupción del embarazo nos mostró que Osakidetza admite el derecho a practicarlo en los supuestos previstos legalmente, pero luego, en la práctica, existen circunstancias que generan problemas para su ejercicio en términos de igualdad efectiva para todas las mujeres.

En la oferta de las prestaciones reconocidas, se han presentado quejas sobre el tratamiento contra la infertilidad. En esta queja los usuarios han expresado su desacuerdo con lo que creen que supone una falta de medios para esta prestación.

Se han planteado quejas referentes a modificaciones organizativas en algunos centros de salud, bien sea por cambios de médicos de cabecera o bien por la reducción del número de pediatras. En ellas subyacían los problemas que se producen por la adecuación de los medios existentes a las variantes demográficas.

La manera en que el servicio de atención urgente abordó algunas solicitudes de asistencia fueron objeto de queja. Analizamos el funcionamiento en dichos supuestos y llegamos a la conclusión de que, en lo que afectaba a dicho servicio de atención urgente, su actuación había sido correcta.

Algunas quejas nos han permitido analizar aspectos diferenciales relativos a los derechos de todos los pacientes y usuarios: por ejemplo, la necesidad de adecuar algunas instalaciones hospitalarias habilitadas para la lactancia de los recién nacidos, para que los padres que lo deseen puedan dar el biberón a su hijo; o la situación de aquellas madres que están en condiciones de ser dadas de alta, pero prefieren permanecer todavía en el hospital porque su hijo debe seguir ingresado unos pocos días más.

Durante el año 1998, se firmó un acuerdo entre el Departamento de Sanidad, Osakidetza y la Diputación Foral de Bizkaia, con el fin de coordinarse en la resolución de problemas de naturaleza sociosanitaria. Con relación al desarrollo de sus previsiones, esta institución ha recibido el testimonio de personas y colectivos de Bizkaia, porque consideran que no están recibiendo la atención que precisan. Evidentemente, es una cuestión que debe ser tratada también desde el ámbito de los servicios sociales. Por ello, se hace mención a este aspecto en el área correspondiente a Bienestar Social.

Dentro de esta área, en un ámbito distinto al de la asistencia sanitaria, la queja de una persona nos permitió conocer algunos problemas existentes por las malas condiciones de potabilidad del agua de consumo público en determinadas zonas de Álava.

## 11.2. SELECCIÓN DE QUEJAS Y ACTUACIONES DE OFICIO

### A) Derechos de los usuarios

⇒ *El derecho de libre elección de médico y la reestructuración de los centros de salud (2452/1998)*

#### • Reclamación

Debido a las necesidades existentes en un centro de salud se llevó a cabo una reestructuración, con adscripción de nuevos facultativos. Ello supuso cambios de médicos de cabecera.

Los integrantes de una familia preferían seguir con su anterior médico, para lo que presentaron la correspondiente solicitud. Su petición fue denegada, por lo que plantearon una queja alegando que la denegación era arbitraria, pues el cupo de tarjetas previsto para el médico solicitado no había sido cubierto.

#### • Análisis

En principio, el número de tarjetas asignadas a este médico parecía permitir la adscripción de más usuarios.

Sin embargo, según la información que recabó el Ararteko, ese margen de tarjetas era precisamente el previsto por Osakidetza para poder incorporar a aquellos miembros de familias que en la reordenación de la unidad pudieron haber quedado separados, así como a los usuarios que presentasen patologías con historias delicadas, muy graves o con un desarrollo que no aconsejase un cambio de facultativo. El cumplimiento de estas previsiones hizo que el cupo quedase cubierto y, en consecuencia, la negativa a autorizar más incorporaciones de usuarios no había sido arbitraria.

El informe remitido por Osakidetza indicaba, además, que estas peticiones de quienes formularon la queja no podían ser atendidas de modo aislado, pues suponría un trato diferente respecto de otras muchas peticiones presentadas, que de ser atendidas entonces, hubiesen desvirtuado la reestructuración que se llevó a cabo, basada precisamente, entre otras razones, en el excesivo número de usuarios que tenía cada médico.

A la vista de los datos aportados en el informe de Osakidetza, no apreciamos indicios para pensar que el procedimiento de reordenación de medios en la unidad de atención primaria se hubiese hecho arbitrariamente.

Esta última valoración debía situarse en el contexto de las circunstancias en que se produjo la denegación de la petición de cambio de médico. Así, el elevado número de peticiones presentadas simultáneamente en el momento de la reestructuración había sido un factor que hacía difícil su aceptación, pero se trataba de una situación cuyos efectos debían limitarse al momento en que tuvo lugar la remodelación.

Por ese motivo, las peticiones para cambiar de médico que en el futuro se pudiesen presentar en la unidad funcional de atención primaria reestructurada deberían ser estudiadas de manera individualizada, con base en las circunstancias del momento, sin vinculación a las del tiempo en que se situó esta queja.

El Ararteko comunicó a Osakidetza su valoración de esta queja, señalando que, transcurrido un determinado tiempo, y, por tanto, estabilizada la reorganización que se

había efectuado, la nuevas peticiones de cambio de médico, expresión del derecho de libre elección de médico, deberían ser estudiadas en función de las circunstancias del momento.

- Resultado

La Dirección General de Osakidetza confirmó a esta institución que las peticiones futuras de cambio de médico serían estudiadas de forma individualizada, sin que interfirieran para su resolución factores pasados. Con ello, el Ararteko dio por finalizada su intervención.

⇒ *La esterilización y su percepción como condición para la interrupción voluntaria del embarazo por algunas mujeres seropositivas (224/1999)*

- Reclamación

En esta queja se denunció que en un centro hospitalario de Osakidetza se habían producido varios casos en los que se condicionaba la realización de la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) a mujeres seropositivas a que éstas aceptaran ser esterilizadas. Así lo habían percibido algunas mujeres.

- Análisis

Los hechos denunciados planteaban un trato desigual en el acceso a las prestaciones sanitarias reconocidas por el ordenamiento.

A criterio del Ararteko, la exigencia de esterilización a mujeres seropositivas supondría una discriminación respecto de quienes no lo son. El Director General de Osakidetza, en su respuesta a nuestra petición de información, se expresaba en iguales términos, por lo que no existía discrepancia en el enunciado del derecho de las mujeres seropositivas a interrumpir voluntariamente su embarazo en los supuestos legales.

No habiendo ningún reparo a lo manifestado en esa respuesta, se vio la necesidad de analizar algunos de los antecedentes de hecho que enmarcaron esta queja.

Que un facultativo opine que el rechazo a la esterilización puede suponer que la paciente utiliza la IVE como medio anticonceptivo podía explicar otras propuestas, pero no el recurso a la esterilización.

Si la esterilización de una mujer seropositiva es considerada como aconsejable por un facultativo, éste debe informarle de un modo comprensible y no sesgado, para que pueda aceptarla libremente, sin ninguna coerción.

Una decisión del médico basada en un problema de conciencia puede justificar su negativa a practicar la IVE. Sin embargo, esa objeción de conciencia no debe servir si la verdadera razón es el rechazo de la esterilización por parte de la mujer que desea la IVE.

- Resultado

El Ararteko envió al Director General de Osakidetza un escrito donde se recogieron las reflexiones anteriores y la necesidad de promover las medidas necesarias para lograr una igualdad efectiva en el acceso a las prestaciones sanitarias.

⇒ *Derecho del padre a dar biberón a su hijo en un hospital. Adecuación de instalaciones de la lactancia (335/1999)*

- Reclamación

En el servicio de neonatología de los hospitales existe un espacio cerrado conocido como lactario, en el que, cuando las circunstancias de los bebés lo permiten, las madres les dan el pecho o el biberón.

Por diversas razones, se impedía a los padres la entrada en este recinto, fundamentalmente por el pudor que sentían algunas madres que no querían dar el pecho a sus hijos delante de varones. Como consecuencia de esta situación, en un determinado hospital, con carácter general, se prohibió la entrada a los padres en el lactario.

- Análisis

Como resultado de la prohibición que dio lugar a la queja, los padres, aunque lo desearan, no podían dar el biberón a sus hijos. Sólo excepcionalmente se permitía su entrada, en supuestos como la ausencia de mujer distinta de la propia, o en virtud del criterio del personal del turno correspondiente, que podía facilitar la entrada a un padre si no mediaba el rechazo de ninguna otra madre.

Esta situación era susceptible de generar situaciones desiguales, en concreto, una falta de paridad en el trato del padre y la madre, sin una justificación para ello. En la petición de informe advertimos de este trato desigual, y solicitamos información sobre el modo en que esta misma situación era tratada en los demás centros dependientes de Osakidetza.

- Resultado

Según la información facilitada por dicho organismo sanitario, no constaba experiencia alguna de situaciones de incomodidad de alguna madre que no deseara dar el pecho delante de varones distintos de su marido, por lo que tampoco había constancia de un eventual trato que pudiera afectar a la paridad entre padre y madre.

En cualquier caso, indicaba el informe, en los centros hospitalarios se encuentra habilitada una dependencia o habitación contigua que permitiría garantizar la intimidad de una madre que así lo requiriese.

Por lo que respecta al supuesto que motivó a la queja, la Dirección General de Osakidetza informó al Ararteko del compromiso de la gerencia del hospital de tener en cuenta la problemática aquí planteada en la remodelación del área de neonatología que tenían proyectado acometer en fechas próximas.

Con este compromiso, después de informar al interesado, el Ararteko dio por finalizada su actuación.

⇒ *El derecho a ser informado del traslado de enfermos a centros de media-larga estancia (29/1999OF)*

- Reclamación

En una carta publicada en un periódico, los familiares de un paciente se quejaron de que éste había sido trasladado desde un hospital de Osakidetza a otro centro

hospitalario sin que les informaran debidamente de ello. Según indicaban, a pesar de que habían permanecido en todo momento junto al familiar ingresado, no conocieron el traslado hasta el momento en que tuvo lugar.

A la vista de estos datos, el Ararteko abrió un expediente para conocer las circunstancias en que se efectuó el traslado.

- **Análisis**

Al valorar esta queja, partimos de la consideración de que los traslados de los pacientes se deben llevar a cabo con previo consentimiento suyo o de sus familiares y, en cualquier caso, contando éstos con la suficiente información.

Con base en este mismo principio, el hospital había elaborado un procedimiento donde se contemplan los distintos aspectos a valorar en el traslado de los enfermos, tanto desde el punto de vista de sus necesidades asistenciales como de la información a los familiares.

En ese procedimiento se prevé que, en los supuestos de traslados desde hospitales de Osakidetza a centros de media-larga estancia, se debe informar a los familiares de que dicho traslado se puede producir en cualquier momento, y de que cuando se conozca el centro, el día y la hora, se informará a los familiares con antelación suficiente, cuando ello sea posible.

Ninguna de las partes discutía el primer aspecto, es decir, que hubiesen sido informados sobre la posibilidad de que el traslado se pudiera producir en cualquier momento. Sin embargo, no ocurría lo mismo en cuanto a la información concreta del traslado. Ambos aspectos estaban previstos en el procedimiento elaborado por el hospital.

Después de analizar el informe remitido por Osakidetza sobre el supuesto concreto que originó la queja, el Ararteko apreció indicios para pensar que no se había cumplido el derecho de los familiares a ser informados con antelación suficiente. Se llegó a esa conclusión porque en la historia clínica del enfermo, en la hoja de comentarios (turno de mañana), se indicaba que iba a ser trasladado la tarde del mismo día. Sin embargo, aunque el paciente estuvo acompañado en su habitación por algún familiar, estos no conocieron el traslado hasta el preciso momento en que se produjo (18.45 horas).

- **Resultado**

El caso analizado permitió comprobar que el hospital en cuestión tenía presente el derecho de los familiares a ser informados con antelación suficiente del traslado. No obstante, teniendo en cuenta que había indicios para pensar que en el supuesto analizado no había ocurrido así, se dirigió una recomendación al Director General de Osakidetza, para que adoptase las medidas necesarias para garantizar en el futuro el derecho de los familiares y pacientes a ser informados debidamente.

En su respuesta, aunque discrepaba en cuanto a la conclusión a la que llegó el Ararteko en su análisis, el Director General de Osakidetza aceptó el contenido de la recomendación y envió la correspondiente instrucción para su cumplimiento. Finalmente, el Director General comunicó al Ararteko que se había modificado el procedimiento de gestión de traslados a centros de media-larga estancia, para incluir la conveniencia de anotar en la hoja de evolución de enfermería que la familia ha sido informada.

## B) Otros aspectos

⇒ *Un supuesto con relación al funcionamiento de la red sanitaria de urgencias (330/1999)*

### • Reclamación

Una persona que había socorrido en la calle a otra que estaba tendida en el suelo, con síntomas de intoxicación etílica, llamó al servicio de urgencias, y al rato acudió una ambulancia. El personal de la ambulancia llamó al centro coordinador de emergencias y, después de contrastar datos con el médico coordinador, éste les indicó que la persona no necesitaba ser atendida, aunque estuviese ebria, y que la dejaran tranquila.

Quien socorrió en primer lugar a dicha persona denunció la situación de desatención en la que quedó ésta.

### • Análisis

El informe elaborado por Osakidetza a petición del Ararteko, acompañado de la transcripción literal de la conversación entre la dotación de la ambulancia y el médico coordinador, explicaba los criterios utilizados y el motivo por el que en el caso concreto se consideró que no procedía que continuase la intervención del servicio de emergencias.

Cuando llegó la ambulancia al lugar, la dotación llamó al médico coordinador y le indicó que la persona atendida se encontraba en estado de etilismo, que no presentaba lesiones y que estaba consciente (el informe señalaba que había sido capaz de decir la edad).

Valorada la información, el médico coordinador decidió dar por terminada la asistencia. Para ello tuvo en cuenta que ante pacientes con ingesta de bebidas alcohólicas que son capaces de mantener una conversación y que están orientados como para recordar su edad y dónde se encuentran, la actitud terapéutica procedente es la de esperar que el propio organismo haga descender la tasa de alcohol en la sangre.

De acuerdo con estos datos, no cabía hablar de una exclusión por motivo únicamente de la intoxicación etílica, lo que no es admisible. La decisión se había basado en circunstancias relacionadas con el grado de etilismo y con las lesiones que hubiera podido padecer.

No obstante, el análisis de la conversación -entre la dotación de la ambulancia y el médico coordinador- que realizó el Ararteko, mostró que existían algunos aspectos sobre los que era necesario hacer alguna observación.

En efecto, uno de los datos que Osakidetza había valorado para decidir que la persona no necesitaba asistencia había sido su consciencia, al considerar que fue capaz de decir su edad. Sin embargo, a la vista de la conversación grabada entre la dotación de la ambulancia y el médico coordinador, se trataba de una opinión del ayudante de la DYA respecto de su edad, y no de una manifestación del asistido.

En consecuencia, la conclusión sobre la capacidad de mantener una conversación que se presumió respecto de quien estaba ebrio, al menos si sólo se basó en ese dato, no había sido correcta.

- Resultado

La situación concreta analizada era una muestra de cómo algunas situaciones que se valoran como no necesitadas de atención médica pueden ser a su vez fronterizas con supuestos cercanos a una denegación de asistencia. No parecía haber sido así en este caso, pero también era cierto que se trató de un supuesto que se analizó con posterioridad, y afortunadamente sin perjuicios para la persona.

En este sentido, aunque la causa para no continuar con la asistencia de la persona socorrida no había sido el origen ético de la intoxicación, sino la situación de consciencia en la que se encontraba y la falta de lesiones, el Ararteko se dirigió a Osakidetza para hacerle llegar la observación de que el criterio para valorar que se encontraba consciente pudo haber sido erróneo.

Se informó al promotor de la queja del resultado del análisis realizado por el Ararteko, así como de las observaciones que hicimos llegar al Director General de Osakidetza respecto del supuesto concreto.

## 12. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

### 12.1. INTRODUCCIÓN

Respecto al área de Trabajo y Seguridad en el Trabajo se debe destacar el reducido número de quejas que afectan a esta materia, dada su escasa relevancia dentro del ámbito competencial en la Comunidad Autónoma Vasca.

Las actuaciones de control se han centrado, como en otros años anteriores, en la materia de seguridad y salud en el trabajo, la cual se lleva a cabo mediante el control y seguimiento de la legislación sobre prevención de riesgos laborales.

En relación con esa materia, se ha concluido el expediente de queja tramitado ante el Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral/OSALAN, sobre la protección de los trabajadores de su posible exposición al amianto en los talleres de reparación de automóviles, incluido en nuestro anterior informe anual.

En esa actuación seguida por esta institución se puso de manifiesto la necesidad de verificar periódicamente en los talleres de reparación de vehículos si esa actividad debería ser incluida en el registro de empresas con riesgo al amianto. En su respuesta, OSALAN informó de las actuaciones realizadas para el seguimiento de la recomendación y otros datos sobre las técnicas de medición en las empresas de reparación de vehículos. Como conclusión, mantenemos algunas dudas sobre las medidas preventivas de utilización de equipos de protección individual, y sobre la necesidad de una eficaz política de detección de las posibles patologías derivadas de la exposición al amianto.

Por otro lado, hemos tramitado otro expediente de queja -lo incluimos en el apartado de selección de quejas- sobre la falta de cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos derivados de la exposición al ruido que sufren los conductores, debido a la posible obsolescencia de los autobuses de la empresa TCSA, encargada del servicio público de transporte urbano en Bizkaia.

### 12.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

⇒ *Sobre los riesgos derivados de la exposición al ruido que sufren los conductores de transporte urbano público (408/1999)*

- Reclamación

Un delegado sindical del comité de empresa de Transportes Colectivos S.A., encargada de prestar el transporte público urbano e interurbano en Bizkaia, puso en consideración del Ararteko la necesidad de sustituir los autobuses destinados a ese servicio público, debido a que la empresa no cumplía la normativa destinada a la prevención de riesgos que sufrían los conductores de los autobuses.

- Análisis

Según el sindicato promotor de la queja, la Inspección del entonces Gabinete de Seguridad e Higiene en el Trabajo elaboró un informe sobre las condiciones higiénicas derivadas del alto nivel de presión sonora de los autobuses de la empresa TCSA. En

dicho informe se recomendaba aplicar una serie de medidas de seguridad para aminorar el nivel sonoro existente en la cabina del conductor de algunos modelos, pues excedía del autorizado en el RD 1.316/89, de 27 de octubre. Ante su falta de cumplimiento, la Delegación Territorial de Trabajo de Bizkaia sancionó a la empresa por infracción de la normativa de seguridad e higiene y salud laboral.

Sin embargo, seguía existiendo un importante número de autobuses que continuaban incumpliendo la normativa citada, habiendo sido trasladado tanto al Ayuntamiento de Bilbao y a la Diputación Foral de Bizkaia, titulares de la prestación del servicio, como a OSALAN sin haber obtenido una respuesta.

Con objeto de dar a la queja el trámite oportuno remitimos esta queja tanto al Ayuntamiento de Bilbao como al Departamento Foral de Transportes. Asimismo, solicitamos conocer el criterio del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social sobre las condiciones higiénicas en las cabinas de los conductores de esa empresa.

Respecto a esas circunstancias, el Ayuntamiento de Bilbao indicaba que se habían incorporado 11 nuevos autobuses, con los que la edad media es de siete años y ninguno supera los catorce años previstos en el contrato-programa por el cual se regula la concesión del servicio público de transportes de ese Ayuntamiento. Por su parte, la Diputación Foral indicó que en julio de 1999 toda la flota de autobuses tendrá la edad requerida por el contrato.

Asimismo, el Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral/OSALAN dirigió una recomendación a la empresa, en la que, comprobada la existencia de un elevado nivel sonoro y una alta temperatura en las cabinas de los autobuses, aconsejaba la realización de un estudio ergonómico de los puestos de trabajo de conductor.

- Resultado

A la vista de esas circunstancias, una vez comprobado que los autobuses se adecuaban al plazo de caducidad de catorce años, suspendimos nuestra intervención en el presente asunto, sin perjuicio de nuevas actuaciones, y a la espera de la definitiva materialización de las conclusiones derivadas del estudio ergonómico que debe realizar la empresa.

## 13. URBANISMO Y VIVIENDA

### 13.1. INTRODUCCIÓN

La problemática relacionada con el urbanismo y la vivienda ha dado lugar a un total de 110 quejas, lo que representa el 12,26% del total, cuya división por subáreas es la siguiente:

- Disciplina urbanística y ruina .....	38
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo .....	8
- Gestión Urbanística .....	6
- Ordenación Urbanística .....	8
- Otros aspectos .....	3
- Régimen de contratación, patrimonio y resp. admva .....	1
- Vivienda .....	46

Las cuestiones urbanísticas planteadas han sido heterogéneas, si bien confirman la tendencia hacia problemas cada vez más concretos e inmediatos, especialmente en lo relativo al planeamiento y la ordenación urbana.

En las quejas ya no se cuestionan los criterios, objetivos o propuestas de los planes generales y normas subsidiarias de planeamiento básico. Por el contrario, son cada vez más frecuentes las quejas en las que se cuestionan aspectos de la ordenación pormenorizada establecida por los estudios de detalle, que es la menor de las figuras del planeamiento urbanístico, tanto desde el punto de vista jerárquico como del competencial. La ordenación urbanística de los espacios más próximos y más cotidianos a los vecinos despierta siempre reacciones más vivas entre los afectados, que reclaman su derecho a ser tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones sobre el destino y la configuración de tales ámbitos urbanos (calles, espacios libres, parcelas edificables...).

Aquellos supuestos en que la gestión urbanística no es promovida por agentes inmobiliarios, sino que son los pequeños propietarios de suelo los que se ven involucrados, dan lugar a bastantes consultas y quejas en las oficinas del Ararteko. El supuesto tipo respondería a aquellos ciudadanos que con la intención de construir una vivienda unifamiliar o bifamiliar adquieren una parcela de terreno y, en consecuencia, se ven involucrados en expedientes de reparcelación o incluso en proyectos de compensación como miembros de una junta de compensación creada a tal efecto. No suelen ser fáciles de comprender, ni a veces se explican con suficiente claridad la complejidad de estas técnicas urbanísticas de reparto de beneficios y cargas, y la obligación que recae sobre los propietarios de financiar los gastos millonarios de urbanización y de efectuar las correspondientes cesiones de suelo a los ayuntamientos.

En numerosas ocasiones son los acuerdos municipales de concesión de licencia de obras los que se cuestionan en las quejas. Esta es una constante en las quejas que se reciben año tras año, muchas veces relacionadas con desacuerdos entre vecinos.

Cabría mencionar, asimismo, en el ámbito de la disciplina urbanística, algunas quejas presentadas por vecinos que denuncian que el Ayuntamiento no ha atendido su petición para que sea tramitada una declaración de ruina de inmuebles. Las construcciones en ruina afectan a la seguridad de los vecinos, perjudican el entorno del barrio o

del pueblo y, con frecuencia, se convierten en basurero o bien son objeto de ocupaciones no autorizadas, con las incomodidades, molestias y problemas que todo esto conlleva.

En lo que respecta a la subárea de vivienda, las quejas son recurrentes y los ciudadanos plantean cuestiones análogas a las de años anteriores.

Los defectos en la construcción de viviendas protegidas (humedades, parqués levantados, grietas, instalaciones de calefacción, etc.) son uno de los motivos de queja más reiterados. Hay que tener en cuenta que la construcción de viviendas se lleva a cabo mediante un proceso manual, no mecánico, que en gran parte se realiza al aire libre y en el que intervienen diversos gremios. Es admisible que en esas condiciones puedan existir algunos defectos o imperfecciones de construcción comunes tanto a las viviendas libres como a las protegidas. Ahora bien, la cuestión estriba en que cuando esos defectos son detectados, la Administración, en este caso el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio ambiente del Gobierno Vasco, actúe con la diligencia debida, exigiendo al promotor o constructor la subsanación de tales incorrecciones constructivas. Es preciso mencionar que en todas las quejas se han planteado defectos en los acabados o en las instalaciones, pero en ningún supuesto de carácter estructural.

También se han puesto en cuestión en las quejas los criterios de adjudicación de las viviendas de protección oficial. Es comprensible que la normativa reguladora no pueda prever ni recoger todas las circunstancias en las que se puedan encontrar los solicitantes de viviendas, aun cuando deba tender a ello, por lo que, dada la amplia casuística, siempre nos encontraremos con situaciones concretas frente a las cuales la respuesta normativa no resulta adecuada y equitativa. Lo que sí pide esta institución es que en tales supuestos exista la suficiente flexibilidad interpretativa o, en su caso, la necesaria resolución para acometer una modificación normativa que evite que se produzcan situaciones objetiva o comparativamente injustas.

Por último, habría que mencionar las quejas de aquellos ciudadanos que llevan a cabo la venta de una vivienda de protección oficial, y se encuentran con que el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente les comunica que ha decidido ejercitar el derecho de tanteo y adquirir él la vivienda. En relación con estos procedimientos se ha dirigido una recomendación al Departamento para pedir que en las notificaciones que realiza a los vendedores respete la normativa administrativa que regula los trámites de la notificación.

En materia de accesibilidad hay que mencionar algunos problemas planteados por la ausencia de normas técnicas que regulen de forma integral las características que deben reunir las viviendas protegidas que se adjudican a los discapacitados físicos.

La Ley del Parlamento Vasco 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad, establecía en su disposición final 2ª que, en el plazo de 6 meses, el Gobierno debería aprobar las normas de carácter técnico en las que se determinen las condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, de los espacios públicos, de la edificación, de los medios de transporte, así como de los medios y sistemas de información y comunicación. Las quejas recibidas ponen de manifiesto que el incumplimiento del plazo señalado por la Ley 20/1997 para proceder a su desarrollo reglamentario de carácter técnico conduce a situaciones en las que, una vez más, los perjudicados son las personas que padecen algún tipo de discapacidad.

## 13.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Disciplina urbanística y ruina

⇒ *Negativa del Ayuntamiento a reconocer la prórroga de una licencia de obras (1536/1996)*

#### • Reclamación

Una vecina denunció ante el Ararteko que habían transcurrido ya varios meses desde que había solicitado al Ayuntamiento de Gorliz que le concediera la prórroga de la licencia de obras aprobada por la Comisión de Gobierno el 7 de mayo de 1987, para poder finalizar la construcción de una vivienda unifamiliar en el barrio Uresaranse (expediente B/06/87).

El motivo era que, después de haber levantado la estructura de la vivienda, cubierta incluida, se vio obligada a suspender las obras por haber sido demandada en vía civil cuestionando su derecho de propiedad sobre la parcela de 1.800m<sup>2</sup> receptora de la edificación. El Juzgado de 1<sup>a</sup> Instancia de Bilbao se pronunció a su favor, en el mismo sentido la Audiencia Provincial de Bilbao y, finalmente, la Sala 1<sup>a</sup> del Tribunal Supremo resolvió de forma similar. Este peregrinar por las distintas instancias jurisdiccionales era el que justificaba que hubiera paralizado la obra durante varios años, por un elemental sentido de la prudencia, y hasta que la titularidad de la finca quedara definitivamente clarificada por los tribunales.

#### • Análisis

A la petición de informe solicitada por el Ararteko, el Ayuntamiento de Gorliz contestó diciendo que la solicitante debería aportar “razones que justificaran la solicitud de la prórroga, aportando datos precisos que permitan a la Administración analizar la concurrencia de causas favorables de la prórroga”.

Sin embargo, los datos aportados por la solicitante sobre los procesos judiciales en los que se había visto obligada a intervenir no sirvieron ni tan siquiera para obtener una contestación escrita del Ayuntamiento.

Ante la falta de respuesta, representantes de la institución se personaron en Gorliz y se entrevistaron con el responsable del área de urbanismo, además de inspeccionar la obra en construcción.

Como resultado de estas conversaciones se convino que el Ayuntamiento de Gorliz concedería la prórroga de la licencia, siempre y cuando la interesada se comprometiera a asumir las cargas urbanísticas que se fueran a derivar en un futuro de la ordenación y gestión del Plan Parcial residencial Uresaranse, cuya tramitación municipal llevaba ocho años paralizada, sin que aparentemente existieran causas que justificaran tan prolongada suspensión. A continuación, la promotora de la queja presentó un escrito en esos términos y asumiendo los compromisos pactados, quedando a la espera de que el Ayuntamiento le comunicara la concesión de la prórroga de la licencia.

En el mismo sentido, el Ararteko dirigió al Ayuntamiento de Gorliz la Recomendación nº 87/1998, de 22 de septiembre, en la que manifestaba que, al no haber declarado la Corporación la caducidad de la licencia concedida en 1987, ésta seguía

produciendo efectos y, por tanto, previo aseguramiento de las obligaciones urbanísticas pertinentes, el Ayuntamiento debería conceder la prórroga para finalizar la construcción de la vivienda unifamiliar.

- Resultado

El Ayuntamiento de Gorliz no contestó a la interesada, ni tampoco a la recomendación del Ararteko. No obstante, la interesada insistía en que necesitaba contar con un documento escrito que le garantizara que la Administración no planteaba objeciones ni se oponía a que reanudara las obras; hay que tener en cuenta que finalizar la obra de la vivienda le supondría invertir una cantidad importante de dinero. El Ararteko propuso una nueva solución al Ayuntamiento que, sin justificación alguna, se negaba a reconocer por escrito la vigencia de la licencia de obras, aunque verbalmente admitía que se reanudaran las obras de construcción de la vivienda unifamiliar.

La solución que se ofreció fue que el Ararteko comunicara al Ayuntamiento de Gorliz que, en conformidad con las conversaciones mantenidas, la licencia de obras correspondiente al expediente B/06/87 seguía vigente, y que aquellas se podían reanudar una vez que se presentara un aval de 3 millones de pesetas para garantizar los gastos de urbanización. En caso de discrepar con lo manifestado, el Ayuntamiento dispondría de un plazo de 10 días para manifestar lo que considerara más conveniente a sus intereses.

Transcurrido este plazo de 10 días el Ararteko envió un segundo escrito, tanto al Ayuntamiento de Gorliz como a la interesada, en el que se decía que, dado que no se había planteado objeción alguna en el plazo citado, las obras podían reanudarse en cualquier momento, previa presentación del aval ante el Ayuntamiento.

La primavera pasada, tras 10 años de suspensión, la promotora de la queja, por fin, pudo reanudar las obras de construcción de la vivienda unifamiliar.

⇒ *Suspensión de la ejecución de una licencia de obras (640/1998)*

- Reclamación

Recibimos un escrito de queja promovido por el titular de una actividad de obrador situada en el municipio de Portugalete. Manifestaba que la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Portugalete había acordado otorgarle licencia municipal para la ejecución de las obras para instalar una tubería de aireación en su comercio, conforme al proyecto presentado. Posteriormente, la Comisión de Gobierno decidió suspender la ejecución de dicho acuerdo -por el que se concedía la preceptiva licencia de obras para instalar la tubería de aireación de la actividad-, en virtud de lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: *“en atención a los perjuicios que de su eficacia inmediata podrían causarse y hasta tanto se resuelvan los problemas que se han puesto de manifiesto por los interesados en el presente expediente.”*

- Análisis

En conformidad con la información facilitada por el Ayuntamiento de Portugalete, el Ararteko comprobó que:

1º. A tenor de lo previsto en el art. 104 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sólo cabe la suspensión de la ejecución de los actos como medida cautelar una vez iniciado un procedimiento de revisión en vía administrativa. En este sentido, el citado art. 104 precisa que: *“Iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para resolver podrá suspender la ejecución del acto cuando éste pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación”*.

En el informe municipal facilitado a esta institución, se señalaba que: *“no se ha iniciado procedimiento de revisión del acuerdo relativo al otorgamiento de licencia para la instalación de la debatida tubería de aireación”*.

2º A su vez, siguiendo el tenor literal de dicha disposición, como motivo legitimador de la suspensión, y teniendo en cuenta que nos encontrábamos ante un acto que limitaba un derecho subjetivo, era necesario determinar que la ejecución del acto *“pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.”*

En el presente caso, según la información que constaba en el expediente administrativo, podíamos afirmar que no se había realizado ningún esfuerzo argumental para determinar si existían dichos motivos de suspensión.

Si nos ceñíamos a lo dispuesto en la memoria del proyecto técnico de instalación de la tubería de aireación -presentado por el interesado, redactado por un arquitecto técnico y visado por el correspondiente colegio profesional-, se observaba que la tubería en cuestión era un elemento no constructivo cuya instalación precisaba de unos sencillos apoyos metálicos en la fachada, de fácil colocación, y que, si hubiera sido preciso retirarlos, no hubieran causado ningún perjuicio en la fachada ni en el edificio.

En un informe técnico municipal, posterior al acuerdo de suspensión de ejecución de dicha autorización, se cuestionaba la legalidad del acuerdo de concesión de la licencia de obras, pero en ningún momento determinaba los posibles perjuicios que pudieran derivarse de la ejecución del acto citado.

#### • Resultado

A la vista de dichas consideraciones, sin necesidad de pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de la licencia de obras que otorgó el Ayuntamiento de Portugalete al titular del obrador, el Ararteko recomendó a esta entidad local que dejara sin efecto el segundo acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno, es decir, la suspensión de la ejecución de su primer acuerdo, por el que se concedía al titular de la actividad licencia para instalar la tubería de aireación en el local. La recomendación se debía a que en ese segundo acuerdo no concurrían ni los requisitos ni las circunstancias señaladas en el artículo 104 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, a cuyo amparo se adoptó.

El Ayuntamiento de Portugalete no atendió la recomendación.

⇒ *Una asociación de vecinos denuncia una licencia de obras, porque el plano parcelario aportado es inexacto (183/1999)*

#### • Reclamación

La asociación de vecinos de Ulía se dirigió al Ararteko cuestionando la actuación del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, ya que éste, en contra de las alegaciones

de los vecinos, aprobó el Plan Especial de Reforma Interior (PERI) de la finca Eguzki Alde, situada en el área de intervención urbanística AU.02 Ulia Barren, así como la subsiguiente concesión de licencia de obras para construcción de seis (6) viviendas unifamiliares en dicha finca (Avenida de Ategorrieta nº 59).

En concreto, la asociación de vecinos planteaba que el ancho del nuevo vial proyectado en el PERI no respetaba la dimensión mínima establecida por el Plan General de Ordenación Urbana de Donostia/San Sebastián, que era de 8,60 m.

Además, indicaba que la superficie de la finca Eguzki Alde no era de 3.165 m<sup>2</sup>, tal y como afirmaba la mercantil promotora de las viviendas y redactora del PERI, sino de 2.883 m<sup>2</sup>, según se deducía del plano taquimétrico levantado por una empresa de topografía por encargo de la asociación de vecinos.

- Análisis

El Ararteko, tras analizar las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de Donostia/San Sebastián respecto al área de intervención urbanística AU.02 Ulia Barren y efectuar diversas consultas, se dirigió al Ayuntamiento para pedirle que informara sobre si el vial proyectado cumplía los parámetros mínimos de separación entre la alineación de parcelas divididas por un vial particular.

Por otro lado, ante la duda razonable que se había creado sobre la superficie real de la parcela, fundada en el levantamiento del plano taquimétrico de la finca que encargó la asociación de vecinos, el Ararteko solicitó la colaboración del Ayuntamiento *“para que en el ejercicio de las facultades de inspección urbanística que la ley atribuye al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián proceda con urgencia (...) a encargar de oficio una medición de la finca Eguzki Alde para comprobar cuál es la superficie real de dicha parcela: la que figura en el PERI, o bien la que se deduce del plano topográfico encargado por la asociación de vecinos”*.

- Resultado

El Ayuntamiento contestó a la petición de informe argumentando que se cumplía la distancia de separación entre la parcela y el eje del vial exigida por el planeamiento, que era de 4,30 metros. Añadía que la interpretación que hacía la asociación de vecinos, es decir, que entre dos parcelas separadas por vial de tráfico particular debería existir una separación de 8,60 metros, era sólo una de las posibles interpretaciones de la normativa del Plan General, pero no la única factible en este caso concreto.

Respecto a la superficie de la finca Eguzki Alde, se indicaba que se había incoado un expediente y se estaba dando audiencia a los promotores y afectados por esta actuación.

Finalmente, la Alcaldía, previo dictamen favorable de la Comisión de Gobierno de 25 de mayo de 1999, acordó suspender los efectos de la licencia de obras mayores 93/98, otorgada por Resolución de la Alcaldía el 30 de diciembre de 1998, para el derribo de la edificación y construcción de seis (6) viviendas en Avenida Ategorrieta nº 59, por constituir una infracción urbanística grave de las condiciones de parcelación y de las reguladoras del número de viviendas por parcela. Asimismo, se acordaba proceder a la anotación preventiva en el registro de la propiedad del contenido del acuerdo, y remitirlo al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Donostia/San Sebastián, a efectos de tramitar la revocación del acuerdo de concesión de licencia.

Esta resolución se adoptó después de que el Ayuntamiento encargara un levantamiento topográfico, del que se desprendía que la finca Eguzki Alde tenía una superficie de 2.921 m<sup>2</sup>, por lo que, descontando el vial público (355 m<sup>2</sup>), no era posible la formación de las dos parcelas netas que establecía el PERI: una de 1.000 m<sup>2</sup>, receptora de 2 viviendas, y otra de 1.800 m<sup>2</sup>, receptora de 4 viviendas.

⇒ *Obligación de mantener los terrenos municipales en condiciones de salubridad (793/1999)*

- Reclamación

Vecinos de la calle Monte Aldámiz de Bilbao se dirigieron al Ararteko planteando que junto a sus viviendas existía un terreno propiedad del Ayuntamiento de Bilbao, parcela sobrante de una expropiación viaria, que se encontraba abandonado, lleno de basura y maleza, y que en él proliferaban las ratas.

Los vecinos habían denunciado esta situación ante el Ayuntamiento, pero éste no había respondido a su demanda para que se adecentara el solar.

- Análisis

La obligación de mantener los terrenos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público es una obligación que recae sobre sus propietarios (art. 19 Ley 6/98 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones). Por ello, al Ayuntamiento le correspondía adoptar las medidas necesarias para evitar que el terreno continuara convertido en un basurero donde anidaban los roedores.

- Resultado

Tras pedir información al Ayuntamiento, el Ararteko formuló la Recomendación n<sup>o</sup> 76/1999, de 22 de septiembre, en la que se decía que “*El Ayuntamiento de Bilbao, titular del terreno situado entre el edificio n<sup>o</sup> 9 de la calle Monte Aldámiz y la Avenida Maurice Ravel, debería proceder de inmediato a la limpieza de dicho terreno, y a mantenerlo en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público*”.

Esta recomendación no fue aceptada por el Ayuntamiento de Bilbao, ya que no procedió a la limpieza del terreno.

## B) **Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo**

⇒ *Sobre la notificación del ejercicio del derecho de tanteo en la venta de viviendas de protección oficial (842/1999)*

- Reclamación

Un ciudadano acudió a esta institución para cuestionar la falta de notificación fehaciente por parte del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente al ejercer el derecho de tanteo en la compraventa de una vivienda de protección oficial.

En concreto, planteaba que, siendo propietario de una vivienda de protección oficial, decidió venderla, y que para ello siguió las instrucciones remitidas por ese departamento.

Así, presentó en la Delegación Territorial el contrato de compraventa suscrito con los futuros compradores, y esperó un mes para conocer la posible ejecución del derecho de tanteo.

Transcurrido ese plazo sin recibir ninguna notificación, se puso en contacto con la Delegación Territorial, y ésta le indicó que, dentro del plazo establecido, se había firmado una resolución por la que el Departamento ejercitaba el derecho de tanteo. Ello no bastante, el reclamante alegó no haber recibido escrito alguno en su domicilio por el que se le notificara fehacientemente dicha resolución.

- **Análisis**

Según informó el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, la notificación se había practicado por medio de notario, siendo éste el procedimiento habitual utilizado en los supuestos que ejercita el derecho de tanteo sobre las viviendas protegidas. El notario, al practicar la notificación, está sujeto a lo dispuesto en el artículo 202.e del Reglamento de la Organización y Régimen del Notariado que regula las actas de notificación. Desde el punto de vista formal, se entiende practicada la notificación notarial con tan sólo haber intentado practicarla, aun cuando no se hubiera podido localizar al interesado en su domicilio. En este caso, la diligencia del notario le llevó a practicar la notificación personal en el domicilio hasta en tres ocasiones, en lugar de la única preceptiva.

Por otro lado, el artículo 59.4 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece que en el supuesto de que, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio y en el boletín oficial de la provincia.

La Ley 30/1992 constituye una norma básica que regula el procedimiento administrativo común aplicable a todas las administraciones públicas, entre ellas las comunidades autónomas. De ese modo, entendía el Ararteko que el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, cuando efectuara los trámites de notificación de sus actos, no podía sustraerse a su cumplimiento, sino que estaba sujeto al cumplimiento estricto de sus preceptos.

Por ello, en aquellos casos en que, intentada la notificación personal, el interesado no se encontrara en su domicilio, el Departamento debería acudir a la notificación mediante anuncios en el tablón del Ayuntamiento y en el boletín oficial correspondiente, sin que sea suficiente, desde el punto de vista de la legalidad administrativa, el cumplimiento de lo dispuesto por el Reglamento de la Organización y Régimen del Notariado.

- **Resultado**

Esta institución dirigió una recomendación al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, y estamos a la espera de conocer la respuesta.

### C) Ordenación urbanística

⇒ *Contra la propuesta de ordenación del plan general, por no respetar el cauce soterrado del río Gobelas (1075/1999)*

#### • Reclamación

Un grupo de vecinos de Las Arenas, en Getxo, se quejaban porque el Plan General de Ordenación Urbana de Getxo proponía la edificación de viviendas de protección oficial junto a sus casas, construyéndolas sobre el cauce soterrado del río Asúa, lo cual, además de ser ilegal, daría lugar en un futuro a serios problemas. En la maqueta que el Ayuntamiento utilizó para exponer al público el plan general, las nuevas viviendas se ubicaban justo encima del cauce del río, al igual que ocurría con la documentación gráfica del plan general.

#### • Análisis

Para conocer con más detalle los pormenores de la queja y las características físicas y urbanas del entorno, un asesor de esta institución se desplazó a Las Arenas, donde, de la mano de los vecinos, examinó el recorrido del cauce soterrado del río Gobelas, así como las características urbanísticas de la zona.

Después de realizar diversas gestiones con el Servicio Territorial de Aguas del Gobierno Vasco, administración sectorial competente por razón del cauce del río, y con el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, titular de los terrenos incluidos en la unidad de ejecución, el Ararteko se dirigió al Ayuntamiento de Getxo. En el escrito se planteaba al Ayuntamiento que introdujera en el plan general, como requisito previo a la edificación, la necesidad de tramitar y aprobar un estudio de detalle, que garantizaría el respeto del cauce del río y de su zona de afección.

#### • Resultado

La contestación del Ayuntamiento al Ararteko, si bien no coincidía con la que hasta entonces había facilitado a los vecinos, resultó tranquilizadora. Indicaba que, según el art. 7.1.3 de la Ordenanza Urbanística del Plan General, dicho estudio de detalle era necesario, porque en la unidad de ejecución citada resultaba preciso sustituir o derribar un edificio para poder construir las nuevas viviendas, supuesto éste que, según la Ordenanza del Plan General, obligaba en todo caso a la redacción del estudio de detalle.

El Ararteko informó a los vecinos sobre la contestación del Ayuntamiento de Getxo, y les indicó que les convendría estar atentos a la aprobación del estudio de detalle, que requiere la previa exposición al público durante 15 días hábiles, para examinar los plazos del documento y, en su caso, presentar alegaciones pidiendo el respeto al cauce soterrado del río Asúa y a su zona de afección, o bien plantear otras cuestiones en defensa de sus intereses como vecinos.

⇒ *Sobre el alcance de la competencia de los estudios de Detalle para reordenar parcialmente un ámbito industrial (1113/1999)*

- Reclamación

Un colectivo de vecinos del municipio vizcaíno de Etxebarria presentaron una denuncia ante el Ararteko contra la actuación del Ayuntamiento, ya que éste pretendía cambiar parcialmente la ordenación del polígono industrial Galartza, para facilitar la expansión de una empresa dedicada a la transformación del aluminio, mediante la tramitación de un estudio de detalle, en lugar de tramitar una modificación puntual del plan parcial.

También denunciaba que el nuevo pabellón que se quería construir iba a causar contaminación medioambiental y afecciones paisajísticas al entorno rural característico de la zona.

Por último, indicaba el colectivo que la tramitación del estudio de detalle contravenía el acuerdo adoptado por el Pleno el 22 de abril de 1995, en virtud del cual se declaraba que las dos parcelas adjudicadas al Ayuntamiento de Etxebarria en el proyecto de reparcelación del polígono -parcelas 1b y 1c- quedarían libres de edificación industrial y se destinarían a espacios libres.

- Análisis

Para poder analizar la queja, se solicitó al Ayuntamiento de Etxebarria una copia del estudio de detalle objeto de la queja, el cual se remitió al poco tiempo.

De las cuestiones planteadas, la primera de ellas requirió un detenido análisis jurídico. Para ello, además de examinar los artículos 14 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 65 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, que son los que regulan esta figura de planeamiento, se abordó la doctrina del Tribunal Supremo.

Como resultado de este análisis, se constató la existencia de una ambigua y cambiante doctrina jurisprudencial, con pronunciamientos contradictorios, en unos casos aceptando una interpretación amplia y extensiva de las competencias de los estudios de detalle, y, en otros, efectuando una exégesis más restrictiva. A esto se unía que la interpretación gramatical de los artículos citados no resultaba clarificadora, ni permitía alcanzar conclusiones definitivas.

Respecto a la contaminación y afección al entorno, no se podía constatar que esta fuera a ocurrir, ni en qué medida. No obstante, hay que tener en cuenta que desde el momento en que unos terrenos están clasificados como suelo industrial quedan afectos a este uso, lo que de por sí conlleva la producción de ciertos niveles de contaminación por ruidos, olores, gases, etc.

Frente a la posible contaminación que pudiera originar el tratamiento del aluminio por inyección, actividad que se desarrollaría en el nuevo pabellón, se encontraba la responsabilidad y la obligación del Ayuntamiento de exigir, en cumplimiento de la normativa medioambiental vigente, la adopción de las debidas medidas correctoras.

Se examinó también la última cuestión, la relativa al incumplimiento del acuerdo municipal adoptado en 1995, por el que el Ayuntamiento declaraba que nunca se edificaría en las parcelas municipales 1b y 1c.

Dado que a esa resolución no le siguió ningún expediente administrativo de modificación del planeamiento urbanístico, toda su virtualidad quedaba reducida a la de una simple declaración de voluntad, susceptible de ser modificada por otra declaración municipal de voluntad en sentido contrario, lo que ya había acaecido con la aprobación del estudio de detalle.

- Resultado

Se informó detalladamente al colectivo de vecinos sobre el estudio efectuado por el Ararteko. En él se concluyó que no se apreciaba en la actuación del Ayuntamiento de Etxebarria ninguna irregularidad administrativa que justificara la intervención de la institución.

No obstante, se indicó que se apreciaba una indefinición legal sobre el alcance de la figura de los estudios de detalle, la cual daba lugar a inseguridad jurídica, y que, dado que la competencia respecto a la legislación urbanística recae en la CAPV, el Ararteko se iba dirigir al Parlamento Vasco, para requerirle que elabore y apruebe una legislación propia sobre el régimen del suelo y la ordenación urbana, en la que, entre otras cuestiones, se clarifique el alcance competencial que deben tener los estudios de detalle.

#### D) **Vivienda**

⇒ *Derribo de viviendas como consecuencia de actuaciones urbanísticas y realojo de los vecinos (2067/1998)*

- Reclamación

Varios vecinos de Galdakao acudieron al Ararteko planteando que se encontraban afectados por un proyecto urbanístico cuya ejecución implicaba que tuvieran que desalojar sus actuales viviendas, porque iban a ser derribadas para construir otras nuevas. Sin embargo, ni el Ayuntamiento ni nadie garantizaba a las familias el realojo en otras viviendas sustitutivas.

Añadían que, aunque el promotor de las nuevas viviendas les había ofrecido de palabra hasta 10 millones de pesetas a cambio de sus viviendas, en el Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución los pisos se valoraban aproximadamente en 4 millones de pesetas. Con esta indemnización les resultaba imposible, dada su carestía, adquirir una vivienda en cualquier otro lugar del municipio.

A esta situación se añadían diversas circunstancias personales (desempleo, jubilación, etc.), que agravaban las posibilidades de realojo.

- Análisis

Se celebró una reunión con los responsables del área de urbanismo en el Ayuntamiento de Galdakao. Allí se les expuso que, si bien era cierto que en las actuaciones urbanísticas reparcelatorias la ley no garantizaba el derecho de realojo a favor de los ocupantes legales de viviendas que tuvieran que ser desalojadas, sin embargo, con un criterio social y en atención a la efectividad del derecho constitucional de acceso a una vivienda digna, el Ayuntamiento de Galdakao debería adoptar una postura activa que condujera y garantizara de hecho el efectivo realojo de los vecinos afectados, teniendo en cuenta y respetando a la vez los intereses contrapuestos del promotor.

También se indicó que, al recoger en el proyecto de reparcelación una valoración tan baja de las viviendas a demoler, se había originado una gran preocupación y alarma entre los vecinos, y que si la intención municipal era procurar que los vecinos afectados pudieran realojarse en otras viviendas, no hubiera estado de más convocar

a los vecinos a una reunión para dar explicaciones y tranquilizarlos sobre su futuro inmediato.

Además, al notificar a los vecinos el acuerdo de aprobación del proyecto de reparcelación, se adjuntó la valoración de sus viviendas, sin añadir ninguna otra información complementaria oral o escrita. Ello obligó a los vecinos a contratar los servicios de un abogado y de un arquitecto, para presentar una valoración pericial contradictoria, originando los consiguientes gastos que quizás podrían haber sido evitados.

- Resultado

El promotor, los vecinos y el Ayuntamiento llegaron a un acuerdo que, finalmente, les garantizaba el realojo en las nuevas viviendas que se iban a construir en la misma unidad de ejecución. En este acuerdo los vecinos se comprometían a aportar una cantidad de dinero suplementaria, por un importe razonable, que, al menos, se encontraba al alcance de sus posibilidades económicas.

⇒ *Exclusión del acceso a la lista de admitidos al proceso de adjudicación de viviendas, por ser cotitular de una tercera parte de la nuda propiedad de una vivienda en Burgos (175/1999 y 176/1999)*

- Reclamación

Unos ciudadanos sometieron a la consideración del Ararteko su exclusión del proceso de adjudicación de viviendas de protección oficial en Donostia/San Sebastián, promoción del Urumea, por parte del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.

El motivo de la exclusión era no haber acreditado la necesidad de vivienda, ya que disponían de la propiedad de un tercio de una vivienda donada por sus progenitores, en un municipio diferente del de su residencia habitual. Sus solicitudes no se encontraban dentro de los supuestos recogidos en el artículo 2, enunciado quinto, de la Orden de 12 de mayo de 1997, el cual establece que *“En el supuesto de herencia aceptada y liquidada, cuando exista cotitularidad en el dominio de una vivienda de la masa hereditaria, el heredero cotitular que solicite medidas financieras para la adquisición de otra vivienda o del dominio pleno de la que ya es titular podrá acceder a la financiación, siempre que carezca de otra vivienda y su cuota de participación en la titularidad del dominio de la vivienda de la masa hereditaria sea igual o inferior al 50 por 100”*.

- Análisis

La finalidad de tal previsión legal es excepcionar aquellos supuestos en los que se ha producido la transmisión de una vivienda, pero no se puede hacer un libre uso de ella. De este modo, el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente ha incluido entre los supuestos de imposible utilización como domicilio habitual el supuesto de cotitularidad de una vivienda por causa de herencia.

En el caso planteado, los ciudadanos disponían, en régimen de nuda propiedad, de un tercio de un bien inmueble situado en un municipio de la provincia de Burgos. El origen de este bien se encontraba en la transmisión *mortis causa* de sus abuelos a sus

padres, que a su vez donaron *inter vivos* la nuda propiedad, conservando el usufructo, a sus tres hijos y futuros herederos forzosos. Esta circunstancia se considera en el artículo 819 del Código Civil como una donación anticipo de la legítima a transmitir en la herencia.

Evidentemente, como se recogía en el último considerando de la resolución del recurso, el título de transmisión de la cotitularidad no era el previsto en la Orden, de 12 de mayo de 1997, la herencia, sino que se trataba de una donación *inter vivos*.

No obstante, resulta muy difícil demostrar la imposibilidad de utilizar como domicilio habitual una vivienda cuando proviene de una herencia y no demostrarla cuando proviene de una donación, si únicamente se dispone de un tercio de la propiedad.

Realmente lo significativo en este supuesto no era el modo de adquirir la propiedad, sino la liberalidad de ambos actos y la cuota de participación en la propiedad que disponían los solicitantes, que era, en definitiva, lo que les impedía disponer de la vivienda como residencia habitual.

En este supuesto, además de la cotitularidad resultaba que los reclamantes solo disponían de la nuda propiedad y no del uso, haciendo imposible su destino como vivienda habitual.

A la vista de estas consideraciones, el Ararteko se dirigió al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente y le sugirió que este supuesto - donación en vida a herederos forzosos- debería incluirse como un supuesto similar al de la herencia, recogido en el artículo 2 de la Orden de 12 de mayo de 1997, ya que supone indudablemente un caso de imposibilidad de utilización del domicilio habitual, y la finalidad que persigue dicha disposición aconseja exceptuar esos casos.

#### • Resultado

En la respuesta del Departamento se insistía de nuevo en que la necesidad de una vivienda se acredita no habiendo dispuesto de otra vivienda en los dos años anteriores, o bien ajustándose a lo establecido en el artículo 2 de la norma citada. El supuesto que planteaban los reclamantes, al no estar recogido en tal artículo, no se podía considerar que cumplía el requisito legal.

No obstante, el Ararteko reiteró la necesidad de interpretar los requisitos de las bases de la convocatoria de manera acorde con la voluntad de la norma, y no realizar una interpretación literal y descontextualizada de esos requisitos, con resultados contrarios al sentido común y a la equidad.

## 14. GESTIONES DIVERSAS

### 14.1. INTRODUCCIÓN

Esta área, como su propia denominación advierte, pretende agrupar aquellas actuaciones de muy diversa naturaleza que ha acometido el Ararteko a lo largo de 1999.

La nota que define esta área es su carácter residual frente al conjunto de la actuación de la institución. Ello la convierte en el marco adecuado en el que integrar aquellas quejas que, por las características de las materias a las que afecta, resultan de muy difícil ubicación en las grandes áreas en las que se ordena la labor de la institución.

Esta característica, unida a la heterogeneidad de sus contenidos, dificulta la estructuración interna de los asuntos tratados dentro del área y hace que resulte complejo resaltar unos casos sobre otros.

A título de ejemplo, en este marco se han abordado asuntos tan dispares como los problemas de convivencia que surgen entre las familias de un barrio en el que reside un gran número de personas que pertenecen a minorías étnicas, o los conflictos que nacen en una comunidad de vecinos, cuando en el edificio habitan enfermos mentales o personas que se considera que se dedican a actividades vinculadas al tráfico de drogas. Igualmente, se ha analizado la obligatoriedad de responder a las encuestas elaboradas por el Eustat o la necesidad de que se garantice la prestación de unos servicios mínimos por la suministradora oficial de butano, ante el paro empresarial de los transportistas autónomos que sufrió esta comunidad autónoma.

Por último, hay que aclarar que la tramitación de estos expedientes se ha abordado por esta institución desde la perspectiva de la pura mediación, ya que la problemática que se suscita en estas quejas afecta a asuntos de innegable alcance humano y de repercusión en esta comunidad autónoma. Junto a lo anteriormente señalado, conviene indicar que en estos casos se trata de orientar a los afectados sobre las distintas posibilidades de actuación de que disponen, a la vista del problema concreto que se refleja en su queja.

### 14.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

⇒ *Sobre la obligación de dar respuesta al contenido de las encuestas que son remitidas a los ciudadanos, previamente seleccionados, por parte de los organismos públicos competentes (655/1999)*

- Reclamación

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko el hecho de haber sido seleccionado y requerido por el EUSTAT/Instituto Vasco de Estadística para dar respuesta al cuestionario correspondiente a una encuesta sobre las condiciones de vida, y haber sido informado de que, de no atender a la petición, podría ser sancionado.

- Análisis

La conclusión que sobre el asunto podríamos alcanzar requirió un análisis de las normas reguladoras de la estadística en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Así, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.37 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, es competencia exclusiva de sus órganos la “*Estadística del País Vasco para sus propios fines y competencias*”. Con fundamento en esa disposición, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 4/1986, de 28 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El artículo 6 de esta norma regula el Plan Vasco de Estadística como un “*instrumento ordenador de la actividad estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi durante un período de tiempo*”. Asimismo, se estableció que el referido plan sería aprobado por una norma con rango de ley.

En virtud de ese mandato, el Parlamento Vasco aprobó, mediante Ley 7/1996, de 8 de noviembre de 1996, el Plan Vasco de Estadística 1997/2000, entre cuyas actuaciones, y con el nº de código de operación 0901 de su anexo I, se establecía lo siguiente:

DENOMINACIÓN: Encuesta de condiciones de vida

OBJETIVOS: Conocer las condiciones objetivas en las que vive la población de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y determinar los elementos que más influyen en el deterioro de la calidad de vida en sectores determinados de población.

ORGANISMO RESPONSABLE: EUSTAT (Instituto Vasco de Estadística)

OTROS ORGANISMOS PARTICIPANTES:

SITUACIÓN ACTUAL DE LA OPERACIÓN: Montada y en funcionamiento

PERIODICIDAD DE LA DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS: Quinquenal

CLASE DE OPERACIÓN: Encuesta por muestreo

De las anteriores referencias normativas pudimos concluir que la actuación de los servicios del EUSTAT/Instituto Vasco de Estadística tenía, pues, la necesaria cobertura legal, mediante norma de rango suficiente.

La Ley 4/1986 establece que las personas o entidades que se determinen en la regulación de cada estadística tienen obligación de suministrar la información que les sea requerida, y que si dicha información la constituyen datos individualizados amparados por la normativa vigente en cada momento sobre el derecho al honor y a la intimidad personal y familiar, su suministro será voluntario y se deberá constar esta circunstancia en las peticiones de información que se hagan, de manera expresa, en lugar bien visible y con tipo de letra, no inferior a la de la citada petición. Además, los artículos 7 y 10 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, reguladora de la Función Pública Estadística, establecen para las personas físicas y jurídicas residentes en el Estado la obligación de suministrar datos en las estadísticas de carácter obligatorio.

Sobre una eventual vulneración del derecho al honor y a la intimidad personal y familiar con la obligatoriedad de responder a las preguntas que le han sido efectuadas en la encuesta, hemos de referir que la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, reguladora de la Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidación Personal y Familiar y a la Propia Imagen, en su artículo 2.2 indica que “*No se apreciará la existencia de intromisión ilegítima en el ámbito protegido cuando estuviere expresamente autorizada por Ley o cuando el titular del derecho hubiere otorgado al efecto su consentimiento expreso*”.

Sin perjuicio de lo anterior, hicimos saber al promotor de la queja que, conforme a las disposiciones contenidas en la norma citada, los datos obtenidos en las actuaciones que formen parte de los planes estadísticos están sometidos al secreto estadístico, que impide difundir o facilitar esos datos amparados por él, así como actuar basándose en el conocimiento de dichos datos. También le comunicamos que los datos amparados por el deber de secreto estadístico solamente pueden ser conocidos y utilizados por quienes deban emplearlos para realizar las estadísticas u otras actuaciones de esta naturaleza previstas en dicha ley, exclusivamente para tal finalidad. Finalmente, que cualquier vulneración del secreto estadístico está previsto como infracción y puede ser debidamente sancionado.

En otro orden de cosas, transmitimos al interesado que el incumplimiento del deber de aportar la información que se solicite, cuando tenga carácter obligatorio, está, asimismo, previsto como infracción y podrá ser sancionado conforme a las previsiones contenidas en la citada Ley 4/1986.

- Resultado

Las anteriores consideraciones nos llevaron a concluir que la exigencia de responder a los cuestionarios de las estadísticas que tengan carácter obligatorio tiene su amparo en el ordenamiento jurídico, con lo cual la actuación del EUSTAT/Instituto Vasco de Estadística sometida a nuestra consideración no vulneró las previsiones del ordenamiento jurídico.

## **B) ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE COLECTIVOS**

### **1. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS MUJERES**

En los últimos años hemos tratado de incorporar al funcionamiento de esta institución la llamada perspectiva de género, que implica una especial atención a la “dimensión femenina” que presentan las diferentes materias y problemas que la ciudadanía expone al Ararteko.

#### **1. Planteamiento**

Partimos de la base de que la igualdad real entre mujeres y hombres todavía no se ha conseguido: las condiciones de vida, incluso dentro de la misma familia, son diferentes, como también ocurre con las condiciones de acceso al trabajo, a la tutela judicial, a la participación en asuntos sociales, políticos, culturales... El problema es que, a menudo, esta realidad queda oculta o deformada tras el espejismo de la igualdad legal. Por eso, nuestra contribución debe consistir en visibilizar, en sacar a la luz, dentro de cada una de las áreas de intervención, las situaciones, circunstancias, condiciones de partida, etc. que, en la práctica, dificultan la igualdad efectiva.

Esta perspectiva que, desde la situación concreta de un determinado colectivo de personas, aspira a abordar su problemática específica de un modo global, ha sido adoptada por el Ararteko en relación con diferentes grupos humanos: personas extranjeras, menores, mayores, con discapacidades, etc. Sin embargo, dicha mirada transversal -en tanto que atraviesa las distintas áreas atendiendo al sujeto reclamante- adquiere matices propios cuando se centra en las mujeres, ya que este colectivo discriminado, no sólo no constituye una minoría en sentido numérico, sino que supone al menos la mitad de todos los colectivos que sufren discriminación por otras razones. De ese modo, dentro de cada grupo de personas que presentan una especial vulnerabilidad hay un subgrupo en el que la condición femenina tiñe e interactúa con la causa de exclusión, generalmente, multiplicando sus efectos. Piénsese, por ejemplo, en las mujeres inmigrantes, las ancianas o las mujeres con discapacidades.

Esta particularidad de la perspectiva de género podía habernos llevado a poner de relieve y, por tanto, a diferenciar, en la exposición referida a cada uno de esos colectivos su “versión femenina”. Aunque, seguramente, esa hubiese sido la opción más coherente con el planteamiento, hemos decidido dedicar un único apartado a la problemática de las mujeres, para simplificar el esquema del presente informe. No debe olvidarse, sin embargo, esa “interseccionalidad” que la actual división de roles por razón de sexo provoca en todos los ámbitos sociales, y cuyo resultado va más allá de la mera suma de factores de exclusión.

Conviene también llamar la atención sobre otra característica derivada de la propia función del Ararteko. La defensa de los derechos de la ciudadanía que corresponde a esta institución se traduce, sobre todo, en una labor de supervisión de la Administración pública, destinada a evitar o corregir las irregularidades, errores o abusos en que

los órganos de aquélla puedan incurrir. Corresponde, asimismo, al Ararteko una tarea de profundización en la cultura de los derechos humanos, pero, en lo que a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres se refiere, dicha función promotora coincide con la encomendada al Instituto Vasco de la Mujer-Emakunde. Lejos de suponer un problema, esta concurrencia en la defensa de los derechos de las mujeres resulta positiva, puesto que la comunicación fluida y el deseo de colaboración rigen las relaciones entre ambas instituciones. Pero tal circunstancia explica también que las actuaciones de oficio del Ararteko en este ámbito alcancen una relevancia inferior a la que resultaría precisa si el mencionado instituto no existiese.

Tampoco debe ignorarse que, en la actualidad, las discriminaciones más graves por razón de género acaecen en el ámbito privado, tanto en las relaciones familiares como en las laborales. Ello no significa que en la Administración y, en particular, en el empleo público, se haya logrado la plena igualdad, pero parece evidente que las actuaciones discriminatorias que se dan en el marco administrativo son más sutiles y muy pocas veces se oponen abiertamente a la legalidad. En consecuencia, es muy frecuente que las vulneraciones más graves del principio de igualdad que llegan a conocimiento del Ararteko queden fuera de su ámbito competencial, ante lo que esta institución únicamente puede informar a las interesadas sobre los cauces y mecanismos existentes para la defensa de sus derechos.

Son varias las cuestiones relativas a discriminaciones en el ámbito privado que se nos han planteado, pero hay que destacar, por su importancia cualitativa, la referida a la violencia ejercida contra las mujeres. Como se expone en la introducción del área de Justicia (cap. II), es frecuente que las mujeres agredidas perciban falta de eficacia en la protección policial y judicial. Aunque todavía es pronto para valorar las modificaciones legales producidas, hay que insistir en que el fin perseguido debe cifrarse en una mayor autonomía de las mujeres, por lo que resultan rechazables las medidas que refuerzan la dependencia de aquéllas, ya sea respecto a su cónyuge, a su familia o al Estado.

Para finalizar con estas puntualizaciones previas, puede aclararse que, en la práctica cotidiana de la institución, la aplicación de la perspectiva de género significa tratar de detectar los casos en los que:

- el hecho de ser mujer origine o agrave el problema planteado,
- la cuestión de fondo afecte con más frecuencia a las mujeres,
- la actuación inicial de la Administración o el resultado de nuestra intervención tenga consecuencias diferentes para el colectivo de mujeres.

Manteniendo ese esquema de análisis, a efectos expositivos, vamos a distinguir entre los tipos de cuestiones que plantean las mujeres (2), los asuntos en los que se denuncia expresamente una discriminación por razón de género (3) y, por último, otras cuestiones que afectan a las mujeres de modo específico (4).

## **2. Las mujeres como reclamantes**

En el apartado de este informe referido a la estadística sociológica (cap. III) se incluye -como viene siendo habitual en los últimos años- una alusión a la distribución del número de quejas por áreas y género del reclamante. Evidentemente, no pueden extraerse conclusiones respecto al comportamiento de las mujeres que acuden al Ararteko del mero análisis de las cifras. Con frecuencia, la persona directamente afectada por el

problema no es la que lo remite a la institución, por lo que sería muy interesante examinar 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 el momento, este estudio escapa a nuestras posibilidades de dedicación, pero puede hacerse una primera aproximación al tema.

Lo primero que llama la atención es que se ha interrumpido la tendencia creciente en el número de reclamaciones presentadas por mujeres. En efecto, por lo que se refiere a los porcentajes, que en 1996 había sido del 36,74%, llegando al 39,38% en 1997, y al 45,19% en 1998, este año ha descendido hasta el 38,97%, frente a casi un 46% de quejas planteadas por hombres y el 14,6% por colectivos.

El porcentaje de mujeres que han acudido a nuestras oficinas de atención directa se mantiene alrededor del 39%.

El número de reclamaciones realizadas por mujeres asciende a 500, distribuidas del siguiente modo:



El área de Medio ambiente es la que recoge un mayor número de quejas, superior también al de las formuladas por varones en ese campo. Seguramente, la preocupación de las mujeres por el bienestar de la familia explica en buena medida esa cifra que, a menudo, se refiere a cuestiones de contaminación acústica, actividades molestas, etc. Fenómenos similares de asunción del cuidado de otros explicarían la mayor cantidad de asuntos planteados por mujeres en las áreas de Bienestar social y Sanidad, aunque, evidentemente, se trata de meras hipótesis que han de contrastarse.

Las reclamaciones remitidas al Defensor del Pueblo -u homólogos autonómicos- y las rechazadas agrupan una gran variedad de temas, pero entre las primeras pueden destacarse las gestiones realizadas por las madres y/o familiares de personas que están en prisión y, entre las quejas no admitidas, las que se refieren a conflictos entre particulares, o ya residenciados ante la Administración de justicia, todas ellas derivadas con frecuencia de rupturas familiares.

Destaca por su cuantía el área de Hacienda, aunque en ella siguen siendo absolutamente mayoritarias las quejas formuladas por hombres, como también ocurre en el área de Interior. La relación se invierte en el área de Función pública, lo que, en parte, podría explicarse porque el empleo público es uno -quizás el único- de los sectores en los que el colectivo femenino no sufre discriminación en el acceso.

### **3. Actuaciones motivadas por discriminaciones por razón de sexo**

Como se ha advertido, resultan escasas las quejas que denuncian un tratamiento desigual por razón de sexo en el funcionamiento de la Administración pública, aunque conviene reseñar algunos asuntos.

Lamentablemente, hay que seguir haciendo mención del conflicto suscitado en Irun y en Hondarribia, donde una gran parte de la población se opone a la participación igualitaria de las mujeres en la principal celebración festiva de dichas localidades: el Aralde. Los respectivos ayuntamientos, lejos de promover la igualdad efectiva entre todas las personas, permiten -en el caso de Irun- o fomentan y aplauden -Hondarribia- la celebración de actos públicos claramente discriminatorios. En 1999, la intervención del Ararteko se ha centrado en la actuación policial desarrollada con ocasión del Aralde de Hondarribia. A criterio de esta institución, la Ertzaintza no protegió -como hubiese sido su deber- el derecho de las mujeres a participar en el Aralde, sino que abordó el conflicto como un mero problema de orden público, y, sin valorar la legitimidad de las distintas posturas, consideró al grupo minoritario -es decir, al que apoyaba a las mujeres- como responsable de los desórdenes. Ello ha llevado al Ararteko a dirigir una recomendación al Departamento de Interior, cuyo contenido puede consultarse en el correspondiente apartado de este informe (cap. V).

Un caso de intersección entre dos factores de exclusión -género y cultura minoritaria- se percibe en la queja presentada por una mujer musulmana a la que se le exige descubrirse la cabeza para las fotografías que debe incluir en sus documentos oficiales, a pesar de que el velo únicamente le oculta el cabello. Hemos remitido la reclamación al Defensor del Pueblo y todavía se halla en tramitación.

Las mismas características de mujeres e inmigrantes concurrían en las destinatarias de diversas actuaciones realizadas en 1998, relacionadas con la atención social a las mujeres extranjeras en situación administrativa irregular que sufren violencia doméstica. Una asociación denunció que dichas mujeres no tenían acceso a los pisos de acogida que gestionan las administraciones locales, y ello generó recomendaciones dirigidas a los ayuntamientos de Bilbao y Donostia/San Sebastián y a las diputaciones de Bizkaia y Gipuzkoa, así como una recomendación general que se incluyó en el Informe del Ararteko de 1998. El contenido de las recomendaciones específicas, que han obtenido una respuesta positiva de las instituciones, se recoge en el cap. V de este informe.

En el ámbito penitenciario -de nuevo doble marginación-, las mujeres presas en la cárcel de Nanclares de Oca han denunciado que, si bien la carencia de trabajo penitenciario remunerado es un problema común a toda la población reclusa, su acceso al trabajo productivo deviene prácticamente imposible. En este y otros aspectos, las condiciones de vida de las reclusas son inferiores a las de sus compañeros varones. Se aborda más detenidamente el tema en la Introducción del área de Justicia (Cap. II).

Como una cuestión de discriminación se planteó una queja formulada por una ciudadana que había sido designada para participar en una mesa electoral. Afirmaba que se había sentido discriminada porque ella no obtuvo la compensación establecida para las personas que trabajan por cuenta ajena por su participación en la misma mesa electoral. Ciertamente, ese hecho constituye una muestra de la posición social

desfavorecida que ocupan las mujeres como colectivo, y que se caracteriza, entre otras cosas, por un acceso restringido al empleo y a los bienes sociales vinculados a éste. En efecto, un número de mujeres muy superior al de sus conciudadanos varones dedican su esfuerzo a trabajos no retribuidos en el ámbito doméstico, de donde deriva su falta de independencia económica y, en definitiva, su situación colectiva de discriminación e inferioridad de condiciones.

Sin embargo, esas desigualdades son consecuencia directa del funcionamiento de nuestro sistema social, de modo que no se puede atribuir la responsabilidad a ninguna persona o entidad determinada. Por ello, desde el punto de vista jurídico, no constituyen vulneraciones de la ley. En el caso específico, hay una norma que establece que *los trabajadores por cuenta ajena y los funcionarios* que formen parte de una mesa electoral tendrán derecho a una reducción de su jornada laboral en el día posterior a las elecciones. Es decir, la ley crea un beneficio para las personas que reúnan ciertas condiciones y sólo para ellas, y no se puede considerar que la aplicación de esa norma suponga una discriminación arbitraria. El problema es que ese trato favorable incide en situaciones previas de desigualdad y las hace más patentes, pero no las crea.

Para terminar, puede mencionarse como curiosidad una queja mediante la cual hemos tenido conocimiento de un presunto trato discriminatorio a una trabajadora de una empresa privada. El asunto fue planteado por el propio empresario, quien acudió al Ararteko porque entendía que Emakunde se había extralimitado en sus funciones cuando, tras apreciar indicios de una eventual infracción laboral, dio traslado de la queja de la empleada a la Inspección de Trabajo. Asimismo, el Instituto de la Mujer comunicó al empleador la existencia de la denuncia y la remisión efectuada. En opinión del reclamante, Emakunde había realizado una valoración de los hechos que no le correspondía, y consideraba que se le ha causado indefensión, ya que no se le ha facilitado una copia de la denuncia presentada por la mujer. Después del preceptivo análisis, el Ararteko llegó a la conclusión de que dicho instituto había actuado correctamente, pues se había limitado a remitir la denuncia al organismo competente para investigar. Además, no sólo no había causado indefensión al empresario, sino que actuó con una deferencia superior a la exigida al comunicarle a éste la remisión.

#### **4. Otras cuestiones que afectan de modo especial a las mujeres**

Aunque la delimitación entre “trato discriminatorio” y “actuación que tiene consecuencias diferentes para las mujeres” resulta muy evanescente, abordaremos en este apartado aquellas cuestiones que no han sido planteadas como un caso de trato desigual, lo que no significa que no constituyan, en algunos casos, discriminaciones ocultas o indirectas. Por ejemplo, no es casualidad que todas las quejas relativas a cuidados de recién nacidos, permisos o excedencias para atender a la prole, o licencias en caso de adopción, hayan sido formuladas por mujeres. Si se analiza la razón profunda de este hecho, nos encontramos con la desigualdad inherente a las relaciones sociales y, muy particularmente, a la distribución de roles en la familia. Pero no debe ignorarse que las reclamantes no han planteado este aspecto, sino que, asumiendo las funciones de cuidado de los menores, reivindican un mayor reconocimiento y más facilidades para su ejercicio compatible con la actividad profesional.

Enlazando con este tipo de quejas sobre premisos de maternidad/paternidad -biológica o adoptiva-, excedencias para el cuidado de otras personas, etc., conviene mencionar aquí la recomendación general incluida en este informe (cfr. cap. VI) relativa a favorecer la conciliación de responsabilidades personales, familiares y profesionales. El Ararteko propone a las administraciones públicas que lideren o, cuando menos, apoyen un proceso de flexibilización de las condiciones de empleo que facilite la mencionada conciliación. Este objetivo no es un fin en sí mismo, sino que, además de potenciar la creación de empleo, se enmarca en una estrategia de acción positiva para las mujeres.

Un grupo amplio de quejas (12, muchas de ellas colectivas) se referían a la solicitud -rechazada por varios hospitales- de que se realizasen mamografías periódicas a ciertos grupos de pacientes que seguían un determinado tratamiento hormonal. Con independencia de que las negativas estuviesen casi siempre justificadas, parece positivo que las mujeres se organicen para defender lo que consideran una atención sanitaria adecuada. Históricamente se comprueba que, con frecuencia, se ha postergado injustamente la investigación y la atención a problemas específicos de la mujer.

Otras cuestiones en que se han visto implicados los intereses de mujeres en su relación con los servicios sanitarios versaban sobre la situación de las madres que son dadas de alta, mientras que los recién nacidos permanecen ingresados en el hospital. O sobre determinadas prácticas de interrupción del embarazo realizadas a mujeres seropositivas, a quienes se “aconsejaba” -de un modo coactivo según ellas- a someterse a una esterilización. A criterio del Ararteko, dicha exigencia supondría una discriminación hacia esas mujeres. En su respuesta, Osakidetza coincidía con nuestro planteamiento sobre el derecho de las mujeres seropositivas a interrumpir voluntariamente su embarazo en los supuestos legales, por lo que resultaba preciso revisar la práctica a la luz de este enunciado (cfr. área de Sanidad, cap. II).

Se han planteado, asimismo, conflictos entre el derecho a la intimidad en la consulta médica y la seguridad, con motivo de la asistencia hospitalaria a mujeres privadas de libertad (cfr. introducción del área de Justicia, cap. II). El mismo colectivo de mujeres presas sufren problemas específicos derivados de la inexistencia de dependencias adecuadas donde puedan convivir con sus bebés. La normativa penitenciaria prevé la creación de unidades de madres, pero no se ha establecido ninguna en las cárceles vascas (cfr. introducción del área de Justicia, cap. II).

En relación con otras cuestiones, se han tramitado dos tipos de quejas que afectan a las mujeres como usuarias del transporte público: una ciudadana expresó de desacuerdo con la obligación de pagar por llevar la silla del niño en el tren, cuando el menor no pagaba billete. La cuestión se solucionó cuando se decidió que ningún bulto transportado por los viajeros se cobrara. También se cuestionó la decisión de algunas líneas de autobuses urbanos que obligan a plegar la silla infantil para acceder al vehículo. Al parecer, este problema se encuentra en vías de solución. Podría pensarse que éstas y otras cuestiones similares no afectan especialmente a las mujeres, pero la duda desaparece si se tiene en cuenta, primero, que si bien cualquier persona puede ocuparse del transporte de niños, hoy por hoy, esa función sigue correspondiendo mayoritariamente a las mujeres. En segundo lugar, los estudios sociológicos demuestran que son las mujeres las que, de forma absolutamente mayoritaria, utilizan los transportes públicos. Esta constatación se ha tomado muy en cuenta en los grupos Mujer y Ciudad que

funcionan en distintas localidades -así, en Donostia/San Sebastián- y que pretenden incorporar el punto de vista de las mujeres al diseño tanto urbanístico como de los servicios urbanos.

Para terminar, ha de hacerse una breve referencia a una posible discriminación por razón de opción sexual: Un ciudadano homosexual formuló una queja porque se denegaba su inclusión en la cartilla de asistencia sanitaria de su pareja. Al resolverlo, el Defensor del Pueblo no entró en el fondo del asunto, porque el reclamante cumplía los requisitos para poder tener su propia cartilla. De cualquier modo, este tipo de quejas pueden darse y deben ser analizadas desde una perspectiva de género.

## 2. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS MENORES

En este apartado se trata de recoger, 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 se puede concretar en diferentes líneas de actuación:

- en la resolución de quejas y elaboración de recomendaciones, que constituye la actividad ordinaria de la institución;
- en el análisis y seguimiento de la problemática específica de algunos grupos de menores especialmente desfavorecidos;
- en la colaboración con agentes sociales, asociaciones e instituciones que trabajan con este sector de la población y en la difusión de una cultura de sus derechos.

Así pues, en este resumen seguiremos este esquema de tres puntos, aportando en cada uno de ellos elementos descriptivos y valorativos de la actividad realizada.

### 1. Quejas y recomendaciones específicas

Desde un punto de vista cuantitativo, no se reciben en esta institución muchas quejas referidas específicamente o de modo directo a menores; menos aún las presentan 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, 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 igualmente 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, podría tener cabida en este apartado sobre 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, entre las quejas y actuaciones de este año podemos destacar algunas referidas a:

- régimen sancionador aplicado en los centros educativos;
- criterios tenidos en cuenta por los centros para la admisión o expulsión de alumnos;
- abusos sexuales o maltrato en el contexto escolar;
- problemas de tutela o de acogimiento para menores en situaciones de desprotección.

Y entre las recomendaciones específicas, consideramos interesante destacar la creación de una comisión interinstitucional para el estudio y evaluación del primer tramo de la educación infantil (de cero a tres años). Es de esperar que los trabajos de esta comisión permitan avanzar en una planificación global de esta etapa educativa, tal

y como ha venido demandando esta institución del Ararteko de forma reiterada. Ello permitirá no sólo avanzar en aspectos puramente educativos, sino que también puede llegar a tener consecuencias positivas respecto a la demanda social de conciliar las responsabilidades personales, familiares y profesionales de las personas trabajadoras, al potenciar los servicios sociocomunitarios de atención a la infancia.

## 2. Problemática de sectores especialmente vulnerables

Dentro del colectivo de menores (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 especial atención a estos sectores de jóvenes en situaciones desfavorecidas o con necesidades especiales. Y lo ha hecho, fundamentalmente, utilizando como instrumento sus trabajos monográficos e informes extraordinarios. Así, durante este año, se ha efectuado un seguimiento, o se ha abordado la problemática, en cinco de estos sectores:

- 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 la infancia desprotegida, 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 dichas recomendaciones y con las visitas periódicas a diferentes centros de acogida. Como dato más significativo, en línea con lo recomendado, se puede destacar la aprobación, en alguno de nuestros territorios, de planes estratégicos o globales de intervención en este sector (cfr. apartado 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 conocer *in situ* la situación actual de los tres centros de internamiento existentes en nuestra Comunidad, y comprobar el cumplimiento de una parte significativa de las recomendaciones. Como dato destacable y de gran trascendencia para el futuro inmediato, podemos señalar la reciente aprobación de la ley orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores (cfr. apartado 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 también en éste ha sido objeto de atención. Se ha logrado un cierto grado de escolarización en los centros educativos de la Rioja alavesa, incidiendo al mismo tiempo en necesidades relacionadas con la higiene, la salud y la utilización del tiempo libre por parte de estos menores. Hay todavía una parte del colectivo al que no se llega y queda

mucho por mejorar en la calidad de la respuesta ofrecida (cfr. apartado 1.1.2. de este informe).

- A lo largo del año se ha finalizado el trabajo de investigación sobre la atención extrahospitalaria a las personas con enfermedades mentales. Dentro de este trabajo se han dedicado dos subcapítulos a recoger, de modo específico, la situación concreta de la atención psiquiátrica a la población infantil y juvenil, y la problemática específica de adolescentes con problemas de alimentación (anorexia y bulimia). El informe y las recomendaciones serán presentados en el Parlamento próximamente (cfr. apartado 1.4. de este informe).
- El próximo estudio monográfico que pretende abordar el Ararteko se refiere también directamente a un colectivo de menores: los menores escolarizados que presentan necesidades educativas especiales (por deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales, por pertenecer a minorías desfavorecidas...). Se trata de comprobar hasta qué punto las instituciones, y más concretamente el sistema educativo, están dando una respuesta adecuada a estos menores (cfr. apartado 1.5. de este mismo informe).

### **3. Colaboración con los agentes sociales y sensibilización social**

Entre las posibles causas, apuntadas en el apartado 1, 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. Algunas de las actividades llevadas a cabo por el Ararteko durante este año han buscado, precisamente, atajar esas causas o contribuir, de modo directo o indirecto, a su modificación. Muchas de ellas han pretendido, también, divulgar estos derechos y sensibilizar al conjunto de la sociedad.

Entre estas actividades, como más significativas, podemos destacar 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 Berriztu, Gaztaroan Ekin, APNABI, Besarka, Paidós, Hezilan, Nuevo Futuro, Unicef, asociaciones de padres y madres de centros educativos... (cfr. apartado 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.
- En el año 1999 se ha celebrado el décimo aniversario de la aprobación, por la ONU, de la Declaración de los Derechos de los Niños. Aprovechando dicha celebración, y aparte de la intervención en actos promovidos por otras instancias, el Ararteko ha divulgado los derechos de la infancia mediante la publicación y distribución de 40.000 calendarios dirigidos a alumnos y alumnas de la educación secundaria obligatoria. También ha convocado una beca de trabajo para la elaboración de materiales de uso escolar en relación con los derechos específicos de la infancia (cfr. apartado 2.3. de este mismo informe).

- Desde una perspectiva más amplia, la institución del Ararteko se ha venido preocupando por la socialización de los menores en una cultura basada en los derechos humanos y en los valores de la tolerancia y el respeto. La educación de las nuevas generaciones en estos valores es una 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 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 y, como contribución a ello, ha promovido la elaboración y difusión de materiales de uso escolar sobre derechos humanos para el alumnado de secundaria (cfr. apartado 2.3. de este informe).

\* \* \*

Y para terminar este apartado dedicado a los derechos de los menores, retomaremos aquí algunas de las recomendaciones efectuadas por el Ararteko en años anteriores y que aún siguen pendientes. Nos limitaremos a tres de ellas, de carácter normativo:

- La necesidad de regular la educación infantil, objeto de una recomendación general de esta institución el año pasado (cfr. cap. VI, apdo. 2 del Informe 1998) y a la que se ha hecho alusión anteriormente.
- 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).
- 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).

### **3. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS MAYORES**

Los derechos de las personas mayores, en lo que afecta a la actividad de los poderes públicos, se manifiestan sobre todo en el ámbito de las prestaciones sociales. Por ello, es normal que el mayor número de quejas se refiera a las áreas de Sanidad y de Bienestar Social.

Los ancianos no son un grupo homogéneo, ni sus hábitos, valores, condiciones económicas o de salud son los mismos, aunque se encuentran con una realidad que ofrece características comunes para todos ellos. Las personas mayores constituyen un grupo diverso, y dentro de él, nuestra actuación se ha dirigido fundamentalmente a las personas con mayor grado de dependencia, por estar enfermas o con deterioro físico o psíquico y por ser quienes más necesitan una especial protección.

Una parte de la actividad desarrollada por el Ararteko con relación a las personas mayores se ha iniciado con las quejas individuales presentadas por los interesados, o por sus familiares cuando aquellos no se encuentran capacitados para hacerlo.

Esas quejas han servido para constatar, una vez más, la escasez de recursos destinados a atender a las personas mayores enfermas o con deterioro físico o psíquico. Entre ellas destacan los casos desatendidos en los que deberían intervenir de manera conjunta los servicios sociales y los sanitarios. Merecen una mención especial las quejas que se refieren a las administraciones firmantes de los acuerdos de colaboración para atender problemas de naturaleza sociosanitaria, por el retraso en su desarrollo y materialización.

En los informes monográficos realizados por el Ararteko sobre los servicios residenciales y los de asistencia no residencial a la tercera edad se hicieron varias recomendaciones a los poderes públicos. Durante el año 1999 se ha continuado la labor de seguimiento para comprobar el grado de cumplimiento de esas recomendaciones, visitando algunas residencias de tercera edad y centros de día en los tres territorios históricos, lo que se refleja en el capítulo I.

El año 1999 fue designado por las Naciones Unidas como el Año Internacional de las Personas Mayores, lo que motivó diversas actividades de la institución del Ararteko en relación con la tercera edad. Así, en la jornada de participación del Ararteko en los Cursos de Verano de la UPV/EHU del año 1999, se estudió la realidad de las personas mayores, sus necesidades y derechos. El título con el que han quedado recogidas las reflexiones de esas jornadas, "Los derechos no caducan con la edad", publicadas este año en la Colección "Jornadas sobre derechos humanos", hace referencia a un reto social: el de conseguir que la edad nunca suponga una limitación en el ejercicio de sus derechos. Para ello es necesario un debate social sobre la realidad de los ciudadanos de la tercera edad y sobre los cambios vertiginosos que se están produciendo, en el cual se definen las pautas de actuación de la sociedad y de los poderes públicos.

El Ararteko presentó, además, una ponencia bajo el título "El papel del Estado ante la protección de los derechos de la tercera edad" en el Congreso de los Defensores del Pueblo iberoamericanos que en el año 1999 se celebró en Honduras.

En su ponencia, el Ararteko expuso a sus homólogos iberoamericanos cuál es la realidad demográfica de Europa, España y Euskadi: en el continente europeo el número de personas mayores de más de 60 años ha aumentado en más de un 50% en los

tres últimos decenios, la tasa de fecundidad en España (1,3 hijos por mujer) queda muy por debajo del reemplazo generacional y también por debajo de la media europea, y la Comunidad Autónoma del País Vasco es la que tiene el índice de natalidad más bajo, con 0,9 hijos por mujer en edad de procrear. Por el contrario, España ocupa el primer puesto de la Unión Europea en esperanza de vida (79 años el hombre y 83,2 la mujer en 1990).

En defensa de los derechos y de la protección de las personas mayores, el Ararteko destacó que “*no puede ni debe medirse un sistema público de prestaciones sociales a los ancianos desde parámetros exclusiva o predominantemente economicistas, ni puede obviarse su sumisión a los principios de justicia social y de equidad*”. Para finalizar su intervención, el Ararteko propuso a los defensores la promoción de una carta de derechos de los ancianos.

Por otra parte, en las XIV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo celebradas en Aragón, el Ararteko abordó este mismo asunto de los derechos de las personas mayores, aunque desde una perspectiva más centrada en la realidad vasca y española. Tras realizar algunas reflexiones sobre la nueva realidad social que presenta profundos cambios en la natalidad, longevidad, estructura familiar, acceso de la mujer al mercado laboral y valoración social de la vejez, analizó la respuesta normativa e institucional a las necesidades de los ancianos. El Ararteko terminó proponiendo una serie de medidas encaminadas a garantizar los derechos de las personas mayores.

Se trata, por un lado, de medidas que afectan a toda la comunidad y que favorecen la integración de los ancianos; por otro, de medidas dirigidas a apoyar a la familia cuidadora; y, finalmente, de medidas de aplicación a las propias personas mayores. Entre estas últimas el Ararteko planteó medidas de carácter general, como la necesidad de que las administraciones establezcan una oferta diversificada que permita atender a las necesidades de los ancianos, medidas de carácter normativo, como la necesidad de regular una carta de derechos de las personas mayores, y medidas más concretas sobre las pensiones, sobre la asistencia sanitaria y el derecho a la salud, sobre los servicios sociales residenciales para la tercera edad, sobre otros servicios asistenciales distintos de los residenciales y, por último, sobre la participación de las personas mayores.

Esta ponencia figura como anexo en el presente informe.

Resulta necesario recordar también la recomendación de carácter general en el capítulo VI de este informe, sobre el papel de la Administración como agente activo en la evolución de la posición de las personas mayores como ciudadanos titulares del derecho a los servicios sociales, procurando una mejor realización de sus derechos. Esa recomendación tiene en cuenta las situaciones de las personas mayores solicitantes de servicios sociales que no siempre están debidamente informadas de cuáles son los criterios por los que sus peticiones no pueden atenderse, o si les cabe plantear una revisión de la decisión adoptada.

Hemos indicado que las quejas que afectan a personas mayores están incluidas fundamentalmente en las áreas de Sanidad y de Bienestar Social. Sin embargo, debemos señalar que existen aspectos en algunas de las quejas estudiadas que también afectan a otras áreas.

Así, las cuestiones sobre las aportaciones de los usuarios de residencias de tercera edad o la cuantía a pagar por el servicio de asistencia domiciliaria plantean aspectos que, por su relación con los precios públicos, tienen también una vinculación directa

con el área de Hacienda. También tenemos que situar en esta área las quejas relacionadas con una adecuación tributaria aún pendiente, que haga posible que en el IRPF tengan la debida relevancia los gastos ocasionados por la convivencia con ancianos, con independencia del grado o tipo de parentesco.

Desde una perspectiva medioambiental, encontramos algunas quejas que afectan de manera especial a las personas mayores. Aunque tengan igual derecho que otros ciudadanos a no soportar molestias de actividades, como son los ruidos, no debemos olvidar que las personas mayores, por ser quienes más pueden estar afectadas por una enfermedad o algún deterioro, o por la dificultad que supone para ellos cambiar de domicilio para “escapar” del problema, padecen especialmente las molestias causadas por las concentraciones en zonas de ocio y esparcimiento, que, como es sabido, suelen ubicarse en las “partes viejas” de las ciudades, justamente donde reside un mayor número de ancianos.

#### 4. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS EXTRANJEROS

La misión fundamental que el ordenamiento jurídico encomienda al Ararteko es la promoción, la defensa y la reposición en el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. El ejercicio de esas competencias topa a veces con las lógicas dificultades inherentes a la propia naturaleza de los asuntos que se someten a su consideración. Estas dificultades 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 ilegal. Esta circunstancia, tal y como hemos podido comprobar, 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.

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, lo que motiva la conveniencia de que los poderes públicos adopten medidas que traten de abordar los problemas que les afectan.

Esta circunstancia se refleja también en la propia actuación 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 tendrá su correspondiente reflejo en el presente capítulo del informe.

Esta es la primera vez que en un informe del Ararteko consta un capítulo específico sobre la problemática de los ciudadanos extranjeros en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Sin embargo, conviene recordar, aunque de manera no exhaustiva y a modo de enmarque, el alcance de las intervenciones más importantes que esta institución ha efectuado a lo largo de su existencia en relación con esta cuestión. Ya en el año 1993 se elaboró un informe en el que se plasmaba la realidad fáctica y jurídica de los ciudadanos extranjeros 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, con el fin de que asumieran las necesidades transitorias de estas personas, en virtud de las competencias forales en material de bienestar social. Una información completa sobre esta actividad puede obtenerse de la lectura del informe anual correspondiente a ese ejercicio. 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 se convertía, entonces, en condición inexcusable para poder acceder a la prestación determinados servicios públicos.

La situación de marginalidad en la que se encontraban los trabajadores temporeros en la recogida de la uva y de la patata en Álava, entre ellos un número importante de ciudadanos extranjeros, determinó que en el año 1996 se acometiera un estudio sobre la cuestión que, previo acercamiento a la realidad, llegó a 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. Esta realidad determinó que se considerara que la mejora de la situación de estas personas exigía 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”*. En el informe correspondiente a ese ejercicio 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 plasmaban 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”*.

En 1998, además de acometer el análisis de la problemática correspondiente al bilbaíno barrio de San Francisco, que afecta a un gran número de inmigrantes y sobre cuyo alcance pueden obtenerse datos en el informe correspondiente a ese ejercicio y a éste de 1999, se efectuó una recomendación de carácter general sobre *“La asistencia social a las mujeres inmigrantes maltratadas”*.

Las precedentes actuaciones de carácter institucional, en tanto que son reflejo del ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico asigna al 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 el Foro para la integración social de los inmigrantes, como fórmula de encuentro y de colaboración entre las administraciones públicas y los agentes sociales, en su mayor parte integrados en la coordinadora “Harresiak apurtuz”, con los objetivos antes citados. El Ararteko mantiene públicamente su compromiso de continuar con esta tarea,

pues entiende que la labor de concienciación social y 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 que 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 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 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”.*

Como es sabido, las Cortes Generales aprobaron, finalmente, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

En el ámbito de las intervenciones concretas, merece la pena reseñar que, a lo largo del año 1999, se han llevado a cabo actuaciones, de oficio o a instancia de parte,

en las que la condición de inmigrante de las personas afectadas se convierte en un elemento de referencia para valorar las actuaciones administrativas que han sido objeto de control. En este sentido, queremos reflejar en este apartado el seguimiento que se ha efectuado sobre la problemática del barrio de San Francisco de Bilbao, en el que muchos de los protagonistas de las actuaciones policiales que se analizan son inmigrantes, circunstancia ésta que consideramos se encuentra en el origen de las intervenciones cuestionadas. Puede obtenerse un mayor conocimiento de esta cuestión en la reseña incluida en este informe sobre las actuaciones en el barrio de San Francisco. Asimismo, desde el punto de vista de la generalización de los sujetos a los que van dirigidas, podemos destacar las intervenciones que, en cumplimiento de la recomendación de carácter general formulada en el informe correspondiente a 1998 sobre la asistencia a las inmigrantes maltratadas se han realizado con las diputaciones forales y ayuntamientos de las capitales de la Comunidad Autónoma, Estas intervenciones culminaron con recomendaciones cuyo contenido puede observarse en el capítulo correspondiente del presente informe.

Sin perjuicio de que en la institución 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, la labor del Ararteko ha de 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 disfrutan el resto de los ciudadanos.

## 5. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En este apartado vamos a tratar de abordar 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 el 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**, la actuación de la institución en relación con los alumnos con necesidades educativas especiales se ha desarrollado en tres líneas diferentes:

Una primera, en la que se ha hecho un seguimiento de centros educativos que, teniendo escolarizados a alumnos afectados por minusvalías físicas, debían suprimir las barreras y realizar las correspondientes obras de adaptación.

Una segunda, en la que se ha desarrollado una labor de mediación con la Administración educativa como consecuencia de diferentes propuestas en las que se planteaba una nueva configuración o la extensión de determinados apoyos a alumnos con necesidades educativas. Entre ellas, la presentada por la Asociación Guipuzcoana de Padres de Niños con Deficiencias Visuales (ref. 1405/1998).

Y, por último, una tercera, en la que se ha hecho un seguimiento o análisis individualizado de aquellos casos en los que se cuestionaban decisiones tomadas por la Administración educativa en el sentido de interrumpir apoyos previamente reconocidos (auxiliares de educación especial...).

Como conclusión de las actuaciones que han tenido lugar en el año 1999 en lo que atañe al área de educación, queremos significar los siguientes aspectos:

1. Se mantiene un trato discriminatorio para aquellos niños/as cuyos padres desean que sus hijos/as inicien su escolarización a la edad de dos años, dado que el Departamento de Educación hace depender de la existencia de recursos o de personal suficientes sus posibilidades de escolarización en el centro público elegido.

2. Esta institución ha iniciado los trámites preliminares de un estudio monográfico sobre la respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV. En él se analizará la respuesta a los diferentes tipos de necesidades especiales en el ámbito educativo, tales como retraso mental, deficiencia visual o auditiva, discapacidad motora y parálisis cerebral.

En el área de **hacienda**, 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.

Respecto al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, se ha defendido ante las entidades locales una interpretación de las características que tiene que poseer un vehículo para que pueda ser calificado con un *“vehículo adaptado para su conducción por una persona que sufre una discapacidad física”* más acorde con la oferta del mercado automóvil, ya que de esta calificación se deriva que el titular del vehículo pueda beneficiarse de la exención por minusvalía en el impuesto (ref. 442/1999).

En cualquier caso, en general podemos decir que el tratamiento específico que en el ámbito de la CAPV se da a las personas con discapacidad en materia de tributos refleja la progresiva sensibilización de la sociedad hacia las necesidades de este colectivo.

Al margen de otras actuaciones que se enmarcan en la tramitación de los diversos expedientes de queja que afectaban a este colectivo desde la perspectiva tributaria, en el presente informe anual al Parlamento Vasco se optó por la inclusión de una recomendación de carácter general que aborda el tratamiento tributario que se dispensa a las personas con discapacidad en las distintas normas que regulan cada uno de los tributos.

Del estudio realizado se concluye que son escasos los tributos en los que no se disponen de manera expresa medidas dirigidas a las personas con discapacidad. Con todo, se ha apreciado la necesidad de insistir en los beneficios ya existentes y apostar por la creación de otros nuevos que, de manera efectiva, coadyuven al objetivo de plena integración diseñado por nuestro ordenamiento jurídico.

En cuanto a las actuaciones de esta institución dirigidas a la promoción de la **accesibilidad** podemos señalar:

En el marco de la ordenación urbana, el Ararteko ha insistido ante las administraciones públicas en la necesidad de que los poderes públicos eliminen las barreras urbanas que impiden a las personas con discapacidad física participar en la vida ciudadana con normalidad.

Igualmente, esta institución ha prestado una especial atención a la adopción de las medidas para garantizar la accesibilidad en el interior de los edificios públicos, en especial cuando en ellos se prestan servicios sociales básicos para las personas mayores, como son las residencias y los centros de día.

La adaptación de las viviendas protegidas a las concretas discapacidades de los solicitantes y el acceso a las ayudas para la rehabilitación de las viviendas ha constituido otro ámbito de actuación de esta institución en la defensa de los derechos de las personas discapacitadas.

Así, el Ararteko observó que dentro de las normas generales de adjudicación de viviendas sociales que gestiona Viviendas Municipales de Bilbao se aludía a términos como “subnormalidad” y “anormalidad”. Esta institución dirigió un escrito a ese organismo público para solicitar que se sustituyeran dichos términos por otros más respetuosos, sin esa connotación peyorativa, como pueden ser “persona con discapacidad o con minusvalía”, “discapacitado psíquico” u otros similares. Como consecuencia de esta intervención, Viviendas Municipales comunicó al Ararteko que redactará nuevamente esas normas adecuándolas a la nueva realidad social.

En la adaptación de las viviendas de protección oficial a las personas con minusvalías, constatamos la falta de un desarrollo reglamentario que facilite la adecuación real de la vivienda a la concreta minusvalía que presentan los solicitantes. Esa circunstancia ha producido alguna queja sobre la incompleta adaptación de la vivienda o una adaptación no ajustada a las discapacidades de los y las adjudicatarias.

En cuanto a los requisitos económicos establecidos para el acceso a las viviendas de protección oficial, se han recibido quejas sobre la discriminación que pueden sufrir las personas con alguna minusvalía respecto del resto. El problema se plantea a la hora de justificar los ingresos mínimos necesarios para poder acceder a las promociones de viviendas de protección oficial, dado que para ello la normativa tiene en cuenta la base imponible utilizada en la declaración del IRPF. Esta circunstancia puede ser perjudicial para este colectivo, ya que el cálculo de la base imponible se realiza especialmente

sobre los rendimientos de trabajo, de los cuales se desgrava, entre otros conceptos, genéricamente un 5% por gastos. Sin embargo, esta cantidad se incrementa en un 15% de los ingresos brutos en los casos en que se acredita una minusvalía. Esta reducción, pensada para beneficiar fiscalmente a este colectivo de ciudadanos y ciudadanas, puede tener, en cambio, efectos no deseados en otras materias como en el caso de las políticas de vivienda, puesto que hace reducir la base imponible y puede suponer no llegar al mínimo exigido para acceder a una vivienda.

El Ararteko intervino, asimismo, a solicitud de un vecino de Getxo, en el problema existente en el acceso al campo de fútbol de San Mamés, por la falta de previsión de reservas de plazas de aparcamiento para uso exclusivo de vehículos de personas con movilidad reducida en las proximidades de dicha instalación deportiva.

Esta institución planteó al Ayuntamiento de Bilbao la posibilidad de habilitar dichas plazas de aparcamiento reservadas para discapacitados en las inmediaciones del campo de fútbol de San Mamés, conforme a lo previsto en la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad. Dicha entidad local nos comunicó que en la calle Rafael Moreno "Pitxitxi" existía un espacio de dos plazas de aparcamiento destinadas a "reserva minusválidos", y que se había acordado destinar 5 plazas de reserva de aparcamiento en la calle Felipe Serrate para los días de partido.

Por último, en lo referente a las actuaciones de esta institución dirigidas a promocionar la accesibilidad, nos parece de especial interés traer a colación la queja que la Federación de Sordos de Euskalherria presentó por los problemas que tenían para asumir el coste de los intérpretes de lenguaje de signos.

Las barreras en la comunicación están previstas entre los problemas a los que pretende dar respuesta la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad. En concreto, el art. 6 de esta ley implica a la Administración en la eliminación de esas barreras mediante los intérpretes de signos. Por este motivo, el Ararteko solicitó un informe al Departamento de Presidencia del Gobierno Vasco, el cual nos comunicó que dicha petición había sido remitida al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, ya que entendía que se situaba en el ámbito de sus funciones.

Este último departamento nos comunicó que existía una convocatoria anual de ayudas para asociaciones del ámbito de los servicios sociales. También nos informó de la ayuda recibida en la última convocatoria por la Federación de Asociaciones de Sordos.

Si bien nuestra petición de informe se hizo desde la perspectiva de la Ley 20/1997, de accesibilidad, la respuesta recibida situaba el objeto de la queja en el ámbito de la Ley 5/96, de servicios sociales, es decir, la respuesta de la Administración no abordaba el concreto aspecto de los intérpretes de signos, cuando nuestra solicitud de informe lo mencionaba expresamente, como único objeto de la queja.

Por este motivo, enviamos un escrito al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, señalando que, según lo indicado en su informe, debíamos entender que entre las actividades que desarrolla la Federación de Asociaciones de Sordos de Euskalherria, en lo que afecta al ámbito de las subvenciones que se convocan, podían incluirse también las que posibilitan la comunicación de los sordos mediante los intérpretes del lenguaje de signos. Asimismo, informamos a la Federación de las actuaciones llevadas a cabo y le indicamos que, en principio, se podían incluir entre las actividades subvencionables para la próxima convocatoria las referentes a los intérpretes de signos.

En este campo de la accesibilidad el Ararteko ha iniciado varias actuaciones de oficio con motivo de las demandas que este colectivo formula, en ocasiones, mediante los medios de comunicación. En este sentido, podemos citar la actuación seguida ante la Diputación Foral de Gipuzkoa por la denuncia que realizaba el Presidente de la Asociación de Lesionados Medulares de Gipuzkoa, por las dificultades que encuentran las personas con movilidad reducida para utilizar el transporte regular de la línea Tolosa-San Sebastián.

Asimismo, el Ararteko ha intervenido tanto ante la Diputación Foral de Gipuzkoa, como ante la Diputación Foral de Bizkaia, por los problemas de acceso en las playas de nuestra comunidad autónoma, sobre todo las personas que necesariamente deben utilizar una silla de ruedas para desplazarse.

Por último, resulta obligada la remisión al informe extraordinario que el Ararteko ha elaborado en el ejercicio del año 1999 y que analiza la situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En cuanto a las condiciones de accesibilidad de estos servicios, se ha comprobado que en muchos de ellos las barreras dificultan su utilización. Los datos obtenidos de los cuestionarios que se remitieron a todas las unidades de base de nuestra Comunidad para realizar el trabajo son muy preocupantes: al menos a 159 centros no puede acceder una persona en silla de ruedas de forma autónoma; en 62 casos necesitaría la ayuda de un tercero y en 97 no le bastaría con esa ayuda.

La institución del Ararteko se ha comprometido a iniciar actuaciones de oficio específicas ante los diferentes ayuntamientos para mejorar las posibilidades de acceso a los centros.

A modo de **conclusión**, podemos manifestar que aunque, evidentemente, se ha dado una progresiva sensibilización y mejora en la comprensión social de la realidad de las personas con discapacidad, aún no puede decirse que se haya alcanzado el objetivo de plena integración propugnado por la Constitución.

En particular, el Ararteko quiere mostrar su especial preocupación por el hecho de que una Ley como la de Promoción de la Accesibilidad, que fue aprobada el 4 de diciembre de 1997 por unanimidad del Parlamento Vasco y que supuso la consecución de una de las principales reivindicaciones del colectivo de personas con discapacidad, quede vacía de contenido en su aplicación, después de dos años, ya que el Gobierno Vasco no ha elaborado y aprobado las normas de carácter técnico que permitirían determinar las condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, de los espacios públicos, de la edificación, del transporte y de los sistemas de información y comunicación, lo que debería haber abordado, según establece la propia ley, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor.

## CAPÍTULO III

# **LA ACTIVIDAD DEL ARARTEKO EN CIFRAS**

## 1. OBSERVACIONES Y DATOS GENERALES

En un 33,22% de las quejas individuales o colectivas examinadas en la institución cuya tramitación ha finalizado en 1999, el Ararteko ha considerado que ha existido alguna irregularidad en la actuación de la Administración.

Hay que destacar que en más de la mitad de las quejas en las que el Ararteko 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 del Ararteko, 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 del Ararteko a la administración que había cometido alguna irregularidad, la respuesta ha sido favorable y se ha aceptado la recomendación en el 60% 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.

En 1999 se han presentado al Ararteko 1.283 quejas. Todas ellas han recibido un tratamiento individualizado en la relación del Ararteko con los reclamantes, pero con la característica de que un grupo de quejas idénticas totalizaba 62 expedientes personales. Realizando una comparación, en términos homogéneos, con el número de quejas recibidas el año anterior se observa que se ha producido un descenso del 19,55%. Esta disminución puede atribuirse, entre otras causas, al hecho de que, en años anteriores, algunas administraciones aceptaron determinadas recomendaciones del Ararteko en materias que provocaban un elevado número de reclamaciones (es el caso de algunas sanciones de tráfico), a que ha habido una reducción en los procesos masivos de selección de personal en las administraciones públicas vascas, los cuales traían consigo un gran número de quejas, y a que el porcentaje de reclamaciones presentadas por colectivos -que representando a muchas personas se contabilizan como una única queja- se ha elevado considerablemente.

Concretando este último aspecto, han sido 188 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 1.100 personas que aportan su firma, y una queja que cuenta con el apoyo de 500 firmas.

La actuación 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 cuarto año ha realizado el Ararteko, enviando un cuestionario a las personas cuya queja ha sido totalmente tramitada, para que lo rellenaran de forma voluntaria y anónima. Las respuestas recibidas han mostrado que el 85,9% de los reclamantes han valorado de forma muy o bastante positiva la intervención del Ararteko ante su queja, frente a un 10,6% que la valoran de forma muy o bastante negativa. La mayoría 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 al Ararteko (un 69,23% lo recomendaría en todos los casos, un 21,37% en algunos casos), frente a un 6,84% que no lo recomendarían en ningún caso.

### - Quejas recibidas

En 1999 se han recibido en la institución del Ararteko un total de 1.283 quejas. Sin embargo, del número total de expedientes personales tramitados por el Ararteko, 62 conforman un grupo de quejas idénticas, por lo que en el análisis estadístico de las reclamaciones en función del área temática con la que se relacionan, el territorio de procedencia, etc., la cifra que se va a considerar en las páginas siguientes es la de 1.222 quejas.

#### **Evolución del número de quejas recibidas por el Ararteko (1989-1999)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	585	1159	766	781	827	747	1.164	1.674	1.991	2.660 <sup>1</sup>	1.283 <sup>2</sup>

<sup>1</sup> 1.143 conforman 2 grupos de quejas idénticas.

<sup>2</sup> 62 conforman un grupo de quejas idénticas.

(Ver diagrama 1 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 1999 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 del Ararteko.

En cualquier caso, esta institución ha mantenido en 1999 su política de ofrecer la mayor cobertura jurídica posible a las reclamaciones, de manera que 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 .....	39
Incompetencia en la materia .....	18
Quejas ya planteadas en vía judicial .....	17
Evidente inexistencia de irregularidad .....	13
No planteada previa reclamación administrativa .....	13
Anónimas .....	7
Necesidad de esperar plazos legales .....	7
En trámite en el Defensor del Pueblo .....	6
Transcurrido más de un año .....	5
Defecto de forma .....	4
Falta de interés legítimo .....	2
Mala fe .....	1
<b>Total.....</b>	<b>132</b>

(Ver diagrama 2 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 del Ararteko. Se suman a ellas las remitidas a los comisionados parlamentarios de otras comunidades.

Durante 1999, el número de quejas remitidas al Defensor del Pueblo se ha reducido en un 25% en relación con el año 1998.

Quejas remitidas al Defensor del Pueblo .....	134
Quejas remitidas a otros defensores .....	13

#### **- 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 .....	23
--	----

#### **- 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, para el Ararteko, 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 del Ararteko 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 del Ararteko 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 1999 se han producido algunos cambios en la proporción de reclamaciones que se agrupa en cada área. Puede haber tenido algo que ver en estos cambios el hecho de que desaparezca como área de actuación del Ararteko la denominada Organización administrativa, y que las quejas relacionadas con ella hayan pasado a contabilizarse en las propias áreas concretas (Hacienda, Educación, Sanidad, ...) en las que la irregularidad incide.

Con respecto al año anterior, el número de reclamaciones ha aumentado significativamente en las áreas de Educación y Obras Públicas y Servicios, con incrementos de 24 y 23 quejas respectivamente.

Al contrario, ha sido el área de Medio Ambiente en el que ha disminuido en mayor proporción el número de quejas: se han recibido 33 reclamaciones menos que en 1998, y el peso relativo del área ha bajado del 13,99% al 8,14%.

Hacienda continúa siendo el área con más quejas y, a pesar del descenso en el número de éstas, acapara un 16,4% de las reclamaciones. Obras Públicas y Servicios y Urbanismo y Vivienda superan el 12%, mientras que en las áreas de Función Pública, Educación, Medio Ambiente y Bienestar Social se recogen aproximadamente el 8% de quejas.

**Distribución de las quejas tramitadas directamente,  
por áreas de actuación**

	<b>Quejas recibidas</b>	<b>%</b>
Hacienda .....	147	16,40
Obras Públicas y Servicios .....	113	12,60
Urbanismo y Vivienda .....	110	12,26
Función Pública .....	79	8,81
Educación .....	76	8,47
Medio Ambiente .....	73	8,14
Bienestar Social .....	71	7,92
Interior .....	70	7,80
Sanidad .....	61	6,80
Justicia .....	57	6,35
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....	22	2,45
Cultura y Bilingüismo .....	15	1,67
Trabajo y Seguridad Social .....	3	0,33
<b>Total .....</b>	<b>897</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 3 en anexo)

**- Clasificación de las quejas por subáreas**

Si se analiza la división por temas de las quejas recibidas en 1999, 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 el Ararteko sistematiza su trabajo.

Destaca como novedad la inclusión en todas las áreas de la subárea denominada Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo, que recoge las quejas que en anteriores informes se clasificaban en el área de Organización Administrativa.

**Distribución de las quejas recibidas por subáreas de actuación**

<b>Hacienda .....</b>	<b>147</b>
Impuestos municipales .....	45
Funcionamiento de la Admón. y procedimiento admvo .....	21
Tasas municipales .....	20
Precios públicos municipales .....	19
Impuestos forales, IRPF .....	15
Gestión de tributos locales por las diputaciones forales .....	11
Precios públicos forales .....	5
Precios públicos CAPV .....	3
Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa .....	2

Contribuciones especiales municipales .....	1
Impuestos forales, ITP .....	1
Impuestos forales, IVA .....	1
Impuestos forales, sucesiones y donaciones .....	1
Otros aspectos .....	1
Tasas de la CAPV .....	1
<b>Obras públicas y servicios .....</b>	<b>113</b>
Servicios públicos locales .....	44
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ....	16
Transportes .....	16
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo. ..	15
Ejecución de obras .....	6
Expropiación forzosa .....	6
Otros servicios públicos .....	3
Proyectos de obras .....	3
Caminos y vías rurales .....	2
Derechos y libertades .....	2
<b>Urbanismo y Vivienda .....</b>	<b>110</b>
Vivienda .....	46
Disciplina urbanística y ruina .....	38
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo. ..	8
Ordenación urbanística .....	8
Gestión urbanística .....	6
Otros aspectos .....	3
Régimen. contratac., patrimonio y resp. admva. ....	1
<b>Función Pública .....</b>	<b>79</b>
Función pública general .....	36
Función pública docente .....	24
Función pública sanitaria .....	8
Derechos y libertades .....	6
Función pública policial .....	3
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo. ..	1
Otros aspectos .....	1
<b>Educación .....</b>	<b>76</b>
Otros aspectos .....	36
Derechos y deberes .....	13
Enseñanza universitaria .....	8
Centros docentes .....	6
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo. ..	4
Educación secundaria obligatoria .....	3
Educación infantil .....	2
Bachillerato .....	1
Calidad de la enseñanza .....	1
Enseñanzas artísticas .....	1
Principios informadores de la actividad educ. ....	1

<b>Medio ambiente .....</b>	<b>73</b>
Actividades clasificadas en suelo residencial .....	53
Otros aspectos .....	8
Actividades clasific. en suelo no urbanizable .....	4
Actividades clasificadas en suelo industrial .....	4
Residuos y vertidos .....	3
Espacios nat. proteg. Protección flora-fauna .....	1
<b>Bienestar Social .....</b>	<b>71</b>
Prestaciones sociales de contenido económico .....	36
Asistencia a las personas mayores .....	12
Asistencia a las personas discapacitadas .....	8
Otros aspectos .....	7
Asistencia a la infancia y la adolescencia .....	4
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo. ..	4
<b>Interior .....</b>	<b>70</b>
Tráfico .....	49
Seguridad ciudadana .....	12
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo. ..	4
Otros aspectos .....	3
Derechos y libertades .....	1
Seguridad privada .....	1
<b>Sanidad .....</b>	<b>61</b>
Asistencia sanitaria .....	20
Derechos de los usuarios .....	18
Salud pública .....	8
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ....	6
Otros aspectos .....	5
Salud mental .....	3
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo. ..	1
<b>Justicia .....</b>	<b>57</b>
Actuaciones en materia penitenciaria .....	21
Funcionamiento de la admón. de justicia .....	17
Colegios de abogados y procuradores .....	13
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ....	3
Asistencia jurídica gratuita .....	2
Otros aspectos .....	1
<b>Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....</b>	<b>22</b>
Agricultura, ganadería y pesca .....	8
Industria .....	6
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo. ..	3
Consumo .....	2
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ....	2
Otros aspectos .....	1
<b>Cultura y Bilingüismo .....</b>	<b>15</b>
Bilingüismo .....	5

Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo. ..	3
Actividades culturales .....	2
Patrimonio cultural .....	2
Deporte .....	1
Otros aspectos .....	1
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ....	1
<b>Trabajo y Seguridad Social.....</b>	<b>3</b>
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo. ..	2
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 1999 continúa la inversión de tendencia que tuvo lugar en 1998, año en el que la Administración local pasó por primera vez a ser objeto de un mayor número de reclamaciones que la Administración del Gobierno Vasco.

Así, las reclamaciones por actuaciones de la Administración local alcanzan el 40,79% del total, frente al 36,10 que se refieren al Gobierno Vasco.

La Administración foral y otros organismos cuya actuación queda dentro del ámbito de investigación del Ararteko han tenido como consecuencia de su gestión un porcentaje de quejas ligeramente superior al del año anterior.

#### ***Distribución de las quejas tramitadas directamente, por administraciones afectadas***

	Nº	%
Administración local .....	383	40,79
Gobierno Vasco .....	339	36,10
Administración foral.....	164	17,46
Administración del Estado .....	24	2,56
Justicia .....	14	1,49
Organismos públicos .....	14	1,49
Parlamento Vasco .....	1	0,11
Total.....	939	100

(Ver diagrama 4 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 (Educación, Función Pública, Sanidad, Urbanismo y Vivienda e Interior)

son las que acaparan el mayor número de quejas. 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	%
Educación .....	72	21,24
Función Pública .....	60	17,70
Sanidad .....	58	17,11
Urbanismo y Vivienda .....	43	12,69
Interior .....	37	10,92
Bienestar Social .....	21	6,19
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....	11	3,24
Justicia .....	9	2,66
Obras Públicas y Servicios .....	9	2,66
Cultura y Bilingüismo .....	7	2,06
Hacienda .....	6	1,77
Medio Ambiente .....	3	0,88
Trabajo y Seguridad Social .....	3	0,88
Total .....	339	100

(Ver diagrama 5 en anexo)

**- Distribución por departamentos**

En 1999 se ha observado un incremento significativo en el número de quejas contra las actuaciones del Departamento de Educación, Universidades e Investigación y el de Justicia, Trabajo y Seguridad Social.

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 el Ararteko ha apreciado una actuación irregular de la Administración.

**Distribución por departamentos de las quejas presentadas  
contra la Administración General  
de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)**

	Nº	%
Educación, Universidades e Investigación .....	101	29,79
Sanidad .....	73	21,53
Interior .....	45	13,28
Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente	45	13,28
Justicia, Trabajo y Seguridad Social .....	32	9,44
Hacienda y Administración Pública .....	13	3,83
Transportes y Obras Públicas .....	13	3,83
Industria, Comercio y Turismo .....	9	2,66
Agricultura y Pesca .....	4	1,18
Cultura .....	4	1,18
Total .....	339	100

(Ver diagrama 6 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 1999, al igual que los años anteriores, ha sido la de Bizkaia, muy por encima de las de Gipuzkoa y Álava.

Atendiendo al número de quejas, ha habido una disminución en las que han sido dirigidas contra actuaciones de las diputaciones forales de Bizkaia y Gipuzkoa. En concreto, la Diputación Foral de Bizkaia ha sido objeto de 11 quejas menos que el año anterior, la de Gipuzkoa ha recibido 9 menos y, por el contrario, la Diputación Foral de Álava, 4 más.

**Distribución territorial de las quejas presentadas contra  
las administraciones forales**

	Nº	%
Diputación Foral de Bizkaia .....	99	60,37
Diputación Foral de Gipuzkoa .....	36	21,95
Diputación Foral de Álava .....	29	17,68
Total .....	164	100

(Ver diagrama 4 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 en el Ararteko contra las administraciones

forales de los territorios históricos, alcanzando el 37% de las reclamaciones, con un total de 61.

El área de Sanidad y Bienestar Social, con 55 quejas, se acerca en importancia en cuanto a los expedientes tramitados para investigar la actuación de los entes forales. De estas 55 reclamaciones, 44 corresponden a la Diputación Foral de Bizkaia, en la que el número de reclamaciones del área de Sanidad y Bienestar Social es un 9% superior al del área de Hacienda.

### **Distribución por áreas de las quejas presentadas contra las diputaciones forales**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Hacienda .....	9	35	17	61	37,20
Bienestar Social .....	6	44	5	55	33,54
Obras Públicas y Servicios .....	2	11	5	18	10,98
Función Pública .....		3	5	8	4,88
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo Interior .....	4	3	1	8	4,88
Cultura y Bilingüismo .....	4	1	-	5	3,05
Medio Ambiente .....	2	1	1	4	2,44
Urbanismo y Vivienda .....	1	1	1	3	1,83
Sanidad .....	1	-	-	1	0,60
Sanidad .....	-	-	1	1	0,60
<b>Total .....</b>	<b>29</b>	<b>99</b>	<b>36</b>	<b>164</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 7 en anexo)

## **C) Quejas presentadas contra la Administración local**

### **- Distribución territorial**

En cuanto a las quejas presentadas contra los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo más llamativo es la gran disminución en el número de quejas contra los ayuntamientos de Gipuzkoa, que han bajado de 176, en 1998, a 95, en 1999. Este descenso supone pasar del 32,59% al 24,80%.

Bizkaia es el territorio con mayor número de reclamaciones en términos absolutos, aunque con una disminución con respecto al año 1998. Le sigue Gipuzkoa, y finalmente es Álava -el territorio con menor población- el que registra el menor número de reclamaciones.

Bilbao, con 82 reclamaciones, Donostia/San Sebastián, con 44, y Vitoria/Gasteiz, con 31, son los municipios que más quejas contra la Administración local reciben.

Además de las capitales de los tres territorios históricos, Portugalete, Barakaldo, Santurtzi, Basauri, Getxo y Sestao, en Bizkaia, e Irun, Errenteria y Hondarribia, en Gipuzkoa, son también municipios con un número de quejas reseñable.

**Distribución de las quejas presentadas contra  
las administraciones locales**

	Nº	%
Ayuntamientos de Bizkaia .....	213	55,61
Ayuntamientos de Gipuzkoa .....	95	24,81
Ayuntamientos de Álava .....	55	14,36
Mancomunidades, consorcios y parques de Bizkaia .....	13	3,40
Juntas administrativas de Álava .....	4	1,04
Mancomunidades, consorcios y parques de Gipuzkoa ..	3	0,78
Total .....	383	100

**Quejas presentadas contra ayuntamientos y  
juntas administrativas de la Comunidad Autónoma**

Ayuntamientos de Álava	Nº	Juntas administrativas de Álava	Nº
Vitoria/Gasteiz .....	31	Antoñana .....	1
Barrundia .....	3	Berantevilla .....	1
Laguardia .....	3	Lezama .....	1
Llodio .....	3	Salinillas de Buradón .....	1
Salvatierra/Agurain .....	3	Total .....	4
Amurrio .....	2		
Aramaio .....	2		
Arraia-Maeztu .....	1		
Asparrena .....	1		
Ayala/Aiara .....	1		
Labastida .....	1		
Lapuebla de Labarca .....	1		
Valdegovía .....	1		
Zigoitia .....	1		
Zuia .....	1		
Total .....	55		

<b>Ayuntamientos de Bizkaia</b>		<b>Nº</b>		
Bilbao .....	82	Derio .....	1	
Portugalete .....	14	Durango .....	1	
Barakaldo .....	13	Erandio .....	1	
Santurtzi .....	13	Errigoiti .....	1	
Basauri .....	11	Forua .....	1	
Getxo .....	10	Gautegiz Arteaga .....	1	
Sestao .....	7	Gernika-Lumo .....	1	
Galdakao .....	5	Górliz .....	1	
Abanto y Ciérvana/ Abanto Zierbena .....	4	Leioa .....	1	
Sopelana .....	4	Lekeitio .....	1	
Amorebieta-Etxano .....	3	Mallabia .....	1	
Muskiz .....	3	Markina-Xemein .....	1	
Valle de Trápaga/Trapagaran .....	3	Meñaka .....	1	
Zalla .....	3	Mungia .....	1	
Alonsotegi .....	2	Muxika .....	1	
Arrigorriaga .....	2	Ondarroa .....	1	
Bermeo .....	2	Ortuella .....	1	
Ermua .....	2	Plentzia .....	1	
Etxebarria .....	2	Sondika .....	1	
Sopuerta .....	2	Zamudio .....	1	
Arrankudiaga .....	1	Zeanuri .....	1	
Bakio .....	1	Zeberio .....	1	
Castillo-Elejabeitia .....	1	Zierbena .....	1	
		<b>Total .....</b>	<b>213</b>	

<b>Ayuntamientos de Gipuzkoa</b>		<b>Nº</b>		
Donostia/San Sebastián .....	44	Arrasate .....	1	
Irun .....	10	Ataun .....	1	
Errenteria .....	6	Beasain .....	1	
Hondarribia .....	4	Villabona .....	1	
Lasarte-Oria .....	3	Elgoibar .....	1	
Oñati .....	3	Getaria .....	1	
Pasaia .....	3	Ikaztegieta .....	1	
Azkoitia .....	2	Itsasondo .....	1	
Deba .....	2	Lazkao .....	1	
Eibar .....	2	Ordizia .....	1	
Legazpi .....	2	Urnietta .....	1	
Tolosa .....	2	Zumarraga .....	1	
		<b>Total .....</b>	<b>95</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, Urbanismo y Vivienda, Medio Ambiente y Hacienda.

El número de quejas en 1999 pasa a ser más del doble que el año anterior en el área de Obras Públicas y Servicios en los ayuntamientos de Bizkaia. Las reclamaciones en esta área son también bastante numerosas en Gipuzkoa y Álava, con lo que se sitúa en el primer lugar en cuanto al número de quejas.

#### **Distribución por áreas de las quejas presentadas contra los ayuntamientos**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Obras Públicas y Servicios .....	11	55	21	87	23,71
Urbanismo y Vivienda .....	13	32	25	70	19,07
Medio Ambiente .....	8	44	16	68	18,53
Hacienda .....	6	43	17	66	17,99
Interior .....	7	21	5	33	8,99
Bienestar Social .....	3	6	4	13	3,54
Función Pública .....	4	5	3	12	3,27
Sanidad .....	2	2	1	5	1,36
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....	2	2	1	5	1,36
Educación .....	2	2	-	4	1,09
Cultura y Bilingüismo .....	1	1	2	4	1,09
Total .....	59	213	95	367	100

(Ver diagrama 8 en anexo)

#### **Quejas presentadas contra otros organismos dependientes de la Administración local**

	Total
Consortio de Aguas de Bilbao-Bizkaia .....	11
Servicios de Txingudi, S.A. ....	3
Mebisa - Metro de Bilbao .....	2
Total .....	16

#### **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, aunque bastante superior al del año anterior, de reclamaciones contra otras administraciones cuya actuación queda dentro del ámbito de investigación 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 .....	24	45,28
Justicia .....	14	26,42
Organismos públicos .....	14	26,42
Parlamento Vasco .....	1	1,88
Total .....	53	100

#### **E) Quejas 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 1999 se han tramitado un total de 8 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.

Quejas contra los servicios administrativos de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco .....	8
--	---

#### 4. ESTADÍSTICA TERRITORIAL (DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS)

Los ciudadanos del Territorio Histórico de Bizkaia han sido, también en 1999, los que han presentado el mayor número de quejas ante el Ararteko: un total de 649.

En Gipuzkoa el número de quejas se eleva a 372. En este territorio hay un grupo de quejas individuales (62) que se refieren al mismo asunto, por lo que, si las consideramos como una única reclamación, el total de quejas en Gipuzkoa es de 311.

Tanto en Bizkaia como en Gipuzkoa ha descendido notablemente el número de reclamaciones. En Álava, donde el año pasado -al contrario que en los otros dos territorios- disminuyeron las quejas, se han mantenido cifras muy similares en 1999.

##### - Distribución de las quejas por territorios

###### ***Evolución de la distribución territorial de las quejas según su origen***

	1989	1999	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bizkaia	288	284	293	332	376	349	528	746	915	1.471 (764) <sup>1</sup>	649
Gipuzkoa	188	195	244	241	250	234	281	448	663	905 (471) <sup>2</sup>	372 (311) <sup>3</sup>
Álava	97	125	158	201	182	160	328	446	371	244	237

<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 9 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
Álava	4,3	4,5	5,8	7,4	6,7	5,9	11,59	15,92	13,24	8,37	8,37
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
Gipuzkoa	3	2,9	2,5	2,8	3,3	3	4,11	6,66	9,77	13,30 (6,93) <sup>2</sup>	5,56 (4,64) <sup>3</sup>

<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 10 en anexo)

### - Distribución de las quejas en cada territorio

Cumplíendose la lógica, se observa nuevamente la preeminencia de las tres capitales en cuanto al origen de los ciudadanos que han presentado quejas en la institución del Ararteko en 1999.

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 75,95% de las reclamaciones efectuadas, en Gipuzkoa hay un cierto equilibrio en el reparto de las quejas entre la capital y el resto de municipios del territorio histórico (46,30% frente al 53,70%), y en Bizkaia, el 56,24% 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 .....	180	75,95
Otros municipios .....	57	24,05
Total.....	237	100

<b>Bizkaia</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Bilbao .....	284	43,76
Otros municipios .....	365	56,24
Total.....	649	100

<b>Gipuzkoa</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Donostia/San Sebastián .....	144	46,30
Otros municipios .....	167	53,70
Total.....	311	100

(Ver diagrama 11 en anexo)

### - 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 1999 han sido 25, de las que 19 proceden de otras comunidades autónomas y 6 del extranjero.

<b>Quejas procedentes de otras comunidades autónomas</b>	<b>Nº</b>
C. A. de Madrid .....	4
C. A. de Andalucía .....	3
C. A. de Aragón .....	3
C. A. de Galicia .....	3
C. A. de Castilla-León .....	2
C. A. de la Rioja .....	2
C. A. de Cantabria .....	1
C. A. de Cataluña .....	1
Total .....	19

<b>Procedentes de otros Estados</b>	<b>Nº</b>
Perú .....	2
Estados Unidos .....	1
Francia .....	1
Marruecos .....	1
Sudáfrica .....	1
Total .....	6

## 5. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL (SITUACIÓN DE LAS QUEJAS)

En este ejercicio se ha finalizado la tramitación de 584 reclamaciones. El mayor número de ellas se había presentado en 1999, pero 123 eran quejas planteadas en años anteriores, cuya tramitación no fue posible completar en su año de presentación.

El Ararteko ha resuelto que, en 194 de las reclamaciones cuyo estudio e investigación ha terminado en 1999, existía alguna irregularidad en la actuación de la administración afectada. Así pues, el 33,22% de los reclamantes se había quejado con fundadas razones ante el Ararteko.

	<b>Total</b>	<b>Irregularidad Administración</b>	<b>%</b>	<b>No Irregularidad</b>	<b>%</b>	<b>Otros</b>	<b>%</b>
Quejas concluidas en 1999	584	194	33,22	365	62,50	25	4,28

(Ver diagrama 12 en anexo)

### - Expedientes concluidos en el año 1999 distribuidos por años de inicio

Junto con 461 quejas que se han tramitado totalmente en 1999, se ha finalizado en este ejercicio la tramitación de 123 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 1998.

Año de inicio	Nº
1995 .....	2
1996 .....	3
1997 .....	22
1998 .....	96
1999 .....	461
Total de expedientes concluidos en 1999 .....	584

### - Quejas presentadas en 1999: concluidas y en trámite

De las quejas presentadas contra alguna de las administraciones públicas vascas y cuyo estudio ha comenzado en 1999, la tramitación del 54% de ellas ha concluido ese mismo año, mientras que el 46% permanecía en trámite el 31 de diciembre. 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 del Ararteko**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Hacienda	64	80	34	35	11
Medio Ambiente	46	30	8	17	5
Obras Públicas y Servicios	51	65	20	35	10
Urbanismo y Vivienda	51	63	7	52	4
Bienestar Social	62	27	4	18	5
Función Pública	34	47	17	24	6
Educación	10	67	3	60	4
Interior	40	34	14	18	2
Sanidad	23	41	10	28	3
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	12	11	2	8	1
Cultura y Bilingüismo	8	7	5	2	-
Justicia	5	3	1	1	1
Trabajo y Seguridad Social	1	2	-	2	-
Total	407	477	125	300	52

**- Situación de las quejas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)**

A lo largo del año 1999, el Ararteko ha emitido la resolución referida a 209 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 61,47% del total de reclamaciones. En el 22,96% 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 del Ararteko**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Educación	7	66	3	60	2
Función Pública	27	34	16	13	5
Sanidad	21	38	9	26	3
Urbanismo y Vivienda	18	26	2	23	1
Interior	20	16	7	8	1
Bienestar Social	19	2	-	-	2
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	4	6	2	3	1
Justicia	5	3	1	1	1
Obras Públicas y Servicios	2	7	2	1	4
Cultura y Bilingüismo	4	3	2	1	-
Hacienda	1	5	4	1	-
Medio Ambiente	2	1	-	-	1
Trabajo y Seguridad Social	1	2	-	2	-
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>209</b>	<b>48</b>	<b>139</b>	<b>21</b>

**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	3	1	-	1	-
Cultura	2	2	1	1	-
Educación, Universidades e Investigación	21	80	6	69	4
Hacienda y Administración Pública	8	5	2	3	-
Industria, Comercio y Turismo	2	7	1	4	2
Interior	25	19	9	9	1
Justicia, Trabajo y Seguridad Social	24	8	3	3	2
Ord. del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente	19	27	2	23	2
Sanidad	26	48	16	25	7
Transportes y Obras Públicas	1	12	8	1	3
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>209</b>	<b>48</b>	<b>139</b>	<b>21</b>

### - Situación de las quejas contra las administraciones forales

En el año 1999 se ha finalizado la tramitación de 76 de las reclamaciones contra la actuación de las diputaciones forales, que fueron presentadas en la institución del Ararteko en ese mismo ejercicio, lo que supone el 46,72% del total.

En esas resoluciones se ha reconocido la existencia de irregularidades en la actuación de la Administración foral en el 30,26% de los casos.

#### **Situación de las quejas contra las diputaciones forales atendiendo a los territorios históricos**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Bizkaia	59	39	14	18	7
Gipuzkoa	17	19	4	13	2
Álava	11	18	5	11	2
Total	87	76	23	42	11

#### **Situación de las quejas contra las diputaciones forales atendiendo a las áreas de actuación del Ararteko**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	6	2	-	2	-
Bienestar Social	37	18	1	14	3
Cultura y Bilingüismo	2	2	2	-	-
Función Pública	3	5	-	5	-
Hacienda	24	36	15	14	7
Interior	3	2	2	-	-
Medio Ambiente	2	1	-	1	-
Obras Públicas y Servicios	8	10	3	6	1
Sanidad	1	-	-	-	-
Urbanismo y Vivienda	1	-	-	-	-
Total	87	76	23	42	11

### - 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 1999, un total de 187, lo que supone el 51,23%.

En esas resoluciones se ha apreciado actuación incorrecta de la Administración en un 28,87% de los casos.

**Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Álava**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Amurrio	1	1	-	1	-
Aramaio	2	-	-	-	-
Arraia-Maeztu	-	1	-	1	-
Asparrena	-	1	1	-	-
Ayala/Aiara	1	-	-	-	-
Barrundia	2	1	-	1	-
Labastida	-	1	-	-	1
Laguardia	2	-	-	-	-
Lapuebla de Labarca	1	-	-	-	-
Llodio	1	2	-	1	1
Salvatierra/Agurain	2	1	-	1	-
Valdegovía	-	1	-	1	-
Vitoria/Gasteiz	13	18	7	8	3
Zigoitia	1	-	-	-	-
Zuia	-	1	-	1	-
Total	26	28	8	15	5

**Situación de las quejas contra las juntas administrativas de Álava**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad
Antoñana	-	1	1	-
Berantevilla	-	1	1	-
Lezama	-	1	-	1
Salinillas de Buradón	1	-	-	-
Total	1	3	2	1

**Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Bizkaia**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Abanto y Ciérvana/ Abanto Zierbena	1	3	-	3	-
Alonsotegi	2	-	-	-	-
Amorebieta-Etxano	1	2	1	1	-
Arrankudiaga	1	-	-	-	-
Arrigorriaga	2	-	-	-	-

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Bakio	-	1	-	1	-
Barakaldo	4	9	2	7	-
Basauri	3	8	1	3	4
Bermeo	2	-	-	-	-
Bilbao	39	43	12	27	4
Castillo-Elejabeitia	1	-	-	-	-
Derio	1	-	-	-	-
Durango	1	-	-	-	-
Erandio	1	-	-	-	-
Ermua	1	1	1	-	-
Errigoiti	-	1	-	1	-
Etxebarria	-	2	-	2	-
Forua	-	1	-	1	-
Galdakao	3	2	-	2	-
Gautegiz Arteaga	-	1	-	1	-
Gernika-Lumo	1	-	-	-	-
Getxo	9	1	1	-	-
Górliz	1	-	-	-	-
Leioa	-	1	1	-	-
Lekeitio	-	1	-	1	-
Mallabia	-	1	1	-	-
Markina-Xemein	-	1	-	1	-
Meñaka	-	1	-	1	-
Mungia	-	1	1	-	-
Muskiz	-	3	-	2	1
Muxika	1	-	-	-	-
Ondarroa	-	1	1	-	-
Ortuella	-	1	-	1	-
Plentzia	1	-	-	-	-
Portugalete	5	9	1	8	-
Santurtzi	10	3	-	3	-
Sestao	6	1	-	1	-
Sondika	-	1	-	1	-
Sopelana	-	3	1	2	-
Sopuerta	-	2	-	2	-
Valle de Trápaga/Trapagaran	2	1	-	1	-
Zalla	-	3	-	3	-
Zamudio	1	-	-	-	-
Zeanuri	1	-	-	-	-
Zeberio	-	1	-	1	-
Zierbena	-	1	1	-	-
<b>Total</b>	<b>101</b>	<b>111</b>	<b>25</b>	<b>77</b>	<b>9</b>

**Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Gipuzkoa**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Arrasate	1	-	-	-	-
Ataun	-	1	-	1	-
Azkoitia	-	2	1	1	-
Beasain	1	-	-	-	-
Deba	-	2	-	1	1
Donostia/San Sebastián	25	18	9	5	4
Eibar	1	1	-	1	-
Elgoibar	1	-	-	-	-
Errenteria	3	3	2	1	-
Getaria	-	1	-	1	-
Hondarribia	2	2	1	1	-
Ikaztegieta	1	-	-	-	-
Irun	4	8	3	5	-
Itsasondo	1	-	-	-	-
Lasarte-Oria	1	2	1	1	-
Lazkao	-	1	1	-	-
Legazpi	-	2	-	2	-
Oñati	3	-	-	-	-
Ordizia	1	-	-	-	-
Pasaia	3	-	-	-	-
Tolosa	-	1	1	-	-
Urnieta	1	-	-	-	-
Villabona	1	-	-	-	-
Zumarraga	-	1	-	1	-
Total	50	45	19	21	5

**Situación de las quejas contra los ayuntamientos atendiendo a las áreas de actuación del Ararteko**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	2	3	-	3	-
Bienestar Social	6	7	3	4	-
Cultura y Bilingüismo	2	2	1	1	-
Educación	3	1	-	-	1
Función Pública	4	8	1	6	1
Hacienda	31	35	15	16	4
Interior	17	16	5	10	1
Medio Ambiente	41	28	8	16	4
Obras Públicas y Servicios	39	47	15	27	5
Sanidad	1	3	1	2	-
Urbanismo y Vivienda	32	37	5	29	3
Total	178	187	54	114	19

**Situación de las quejas contra otros organismos de  
Administración local atendiendo al organismo público afectado**

	Trámite	Concluidas	No irregularidad
Consortio de Aguas de Bilbao-Bizkaia	8	3	3
Servicios de Txingudi, S.A.	1	2	2
Mebisa - Metro de Bilbao	2	-	-
Total	11	5	5

**Situación de las quejas contra otros organismos de Administración  
local atendiendo a las áreas de actuación del Ararteko**

	Trámite	Concluidas	No irregularidad
Hacienda	8	4	4
Medio Ambiente	1	-	-
Obras Públicas y Servicios	2	1	1
Total	11	5	5

## 6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA (SEXO, LENGUA, FORMA DE RECLAMAR)

### - Características de las personas reclamantes

El análisis sociológico de las quejas presentadas en la institución del Ararteko en 1999 evidencia el peso notable que han adquirido las reclamaciones colectivas, que alcanzan el 14,65% del total. Si atendemos a las quejas individuales, el porcentaje de quejas de mujeres ha descendido del 45,19% al 38,97% y se sitúa en el nivel del año 1997. Los hombres, por su parte, han formulado el 46,84% 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 al Ararteko. 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**

<b>Características de los reclamantes</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Hombres .....	590	45,99
Mujeres.....	500	38,97
Colectivos .....	188	14,65
Anónimos .....	5	0,39
Total.....	1.283	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 1999 el número de quejas redactadas exclusivamente en euskara o en bilingüe se ha situado en el 5,65% del total.

El criterio del Ararteko 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.

Como ya se ha mencionado anteriormente en este capítulo del informe, en 1999 se han presentado 62 reclamaciones que conformaban un grupo de quejas idénticas. Para materializar estas quejas, la persona o personas que las promovían repartieron entre los vecinos afectados por la problemática que se denunciaba un impreso de reclamación, elaborado por ellas y no por la institución del Ararteko, escrito únicamente en castellano, lo que impedía que las personas reclamantes pudieran ejercitar su opción lingüística. Por este motivo, en la siguiente tabla de datos se ha considerado como una unidad este grupo de quejas.

**Distribución de las quejas según la lengua utilizada**

<b>Lengua</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Castellano .....	1.153	94,35
Euskara .....	54	4,42
Bilingüe .....	15	1,23
Total.....	1.222	100

(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 el informe del año anterior, la carta no es ya el medio más habitual para realizar la reclamación, como lo era hasta el año 1996. Así, en 1999 solamente el

28,29% 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 del Ararteko para presentar su queja: un 66,25 de los reclamantes prefirieron materializar su queja en las oficinas de la institución. Las quejas recibidas por fax fueron el 5,38%, y se recibió una queja por correo electrónico, cifra que se elevará, sin duda, en el año 2000, tras la apertura, el 1 de enero de este año, de una página web del Ararteko en Internet. Además de ofrecer amplia información sobre la institución, actuaciones, informes y forma de acceso, se pone a disposición de las personas que acceden a la página web un formato de presentación de queja, el cual, una vez cumplimentados los datos que se piden, se puede enviar directamente al Ararteko 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 .....	850	66,25
Por correo .....	363	28,29
Fax.....	69	5,38
Internet .....	1	0,08
Total.....	1.283	100

(Ver diagrama 15 en anexo)

## **7. ACTIVIDAD DE LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA (VISITAS)**

Tras abrir en julio y septiembre de 1996, respectivamente, las oficinas de atención directa del Ararteko en Donostia/San Sebastián y Bilbao, que se sumaban a la ya existente en Vitoria/Gasteiz, en el año 1997, 1998 y 1999 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.

En 1999 se han recibido un total de 2.363 visitas, un 23% menos que el año anterior, en las oficinas de atención directa. El 50,83% de las visitas acudieron a la oficina de Bilbao, el 31,61% a la de San Sebastián y el 17,56% a la de Vitoria. Estos porcentajes de distribución en las distintas oficinas son prácticamente similares a los de 1998.

### **Número de visitas a las oficinas de atención directa**

<b>Población</b>	<b>Nº de Visitas</b>	<b>%</b>
Bilbao .....	1.201	50,83
Donostia/San Sebastián .....	747	31,61
Vitoria/Gasteiz .....	415	17,56
Total.....	2.363	100

(Ver diagrama 16 en anexo)

#### **- Características de las personas que acuden a las oficinas de atención directa**

En 1999 han acudido más hombres que mujeres a las oficinas de atención directa del Ararteko de las capitales vascas. Este mayor número de visitas masculinas se repite en las tres oficinas y, de esta manera, el porcentaje de hombres alcanza el 48,24%, frente al 39,15% de mujeres. Las visitas realizadas por parejas y por colectivos rondan, en ambos casos, el 6%.

### **Características de las visitas a las oficinas de atención directa**

	<b>Bilbao</b>	<b>Donostia San Sebastián</b>	<b>Vitoria Gasteiz</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Mujeres	471	290	164	925	39,15
Hombres	589	354	197	1.140	48,24
Parejas	51	66	29	146	6,18
Colectivos	90	37	25	152	6,43
	1.201	747	415	2.363	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 casi la mitad de las visitas las realizan personas de edades comprendidas entre los 36 y los 55 años. También se reciben numerosas visitas de personas de edades comprendidas entre los 26 y los 35 años y los 56 y los 65 años, y de personas mayores de 65 años.

Los porcentajes de visitas de las personas comprendidas en los diferentes grupos de edad son casi idénticos a los del año anterior. Llamam 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**

<b>Edad</b>	<b>Bilbao</b>	<b>Donostia San Sebastián</b>	<b>Vitoria Gasteiz</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
hasta 25	46	24	18	88	3,72
26-35	169	136	126	431	18,24
36-45	399	166	81	646	27,34
46-55	221	179	91	491	20,78
56-65	181	134	42	357	15,11
66 o más	185	108	57	350	14,81
<b>Total</b>	<b>1.201</b>	<b>747</b>	<b>415</b>	<b>2.363</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 18 en anexo)

**- Visitas a las oficinas de atención directa materializadas en quejas**

De todas las visitas recibidas se materializaron en quejas 786, lo que supone un 33,26% del total.

En lo que concierne al resto de las visitas, en algunos casos se referían a asuntos que excedían el ámbito de actuación del Ararteko, 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.

**Visitas materializadas en quejas**

	<b>Número</b>	<b>%</b>
Bilbao .....	470	59,80
Donostia/San Sebastián .....	214	27,23
Vitoria/Gasteiz .....	102	12,97
<b>Total.....</b>	<b>786</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 20 en anexo)

**A) OFICINA DE ATENCIÓN DIRECTA DE VITORIA/GASTEIZ**

Durante este año se han recibido 560 visitas, lo que representa una media mensual de 34,6. Casi el 90% han sido visitas individuales y el resto las han realizado parejas o colectivos.

### **Características de las visitas a la oficina de Vitoria/Gasteiz**

	<b>Número</b>	<b>%</b>
Hombres .....	197	47,5
Mujeres .....	164	39,5
Parejas .....	29	7
Colectivos .....	25	6
Total .....	415	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 14,46% del total. El resto corresponde a las visitas de personas comprendidas en los otros tres tramos de edad que figuran en el cuadro adjunto, con una incidencia muy similar de los tres.

### **Distribución por grupos de edad de las visitas a la oficina de Vitoria/Gasteiz**

<b>Edad</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
hasta 25 .....	18	4,34
26-35 .....	126	30,36
26-45 .....	81	19,52
46-55 .....	91	21,93
56-65 .....	42	10,12
66 o más .....	57	13,73
Total .....	415	100

#### **- Procedencia geográfica de las visitas**

En lo que respecta a la procedencia geográfica de las visitas, el 96,63% provienen de Álava, y de éstas, el 84,5% de Vitoria/Gasteiz.

### **Distribución por su procedencia geográfica de las visitas a la oficina de Vitoria/Gasteiz**

	<b>Número</b>	<b>%</b>
Álava-capital .....	339	81,69
Álava-otros municipios .....	62	14,94
Gipuzkoa .....	9	2,17
Bizkaia .....	3	0,72
Otros .....	2	0,48
Total .....	415	100

(Ver diagrama 19 en anexo)

## B) OFICINA DE ATENCIÓN DIRECTA DE DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN

Esta oficina ha recibido a lo largo de 1999 un total de 747 visitas. La media mensual de visitas ha sido de 67,9. De todas ellas se materializaron en queja formal 214.

### **Características de las visitas a la oficina de Donostia/San Sebastián**

	Número	%
Hombres .....	354	47,39
Mujeres.....	290	38,82
Parejas .....	66	8,84
Colectivos .....	37	4,95
Total.....	747	100

### **- Edad de las personas que acuden a la oficina de Donostia/San Sebastián**

En lo que se refiere a la edad, el colectivo de personas comprendido entre los 46 y 55 años ha acudido con mayor asiduidad, aunque han sido también muy frecuentes las visitas de personas de edades comprendidas entre los 26 y los 35 años, y los 36 y los 45 años. Son también habituales las visitas (242) de personas mayores de 55 años.

### **Distribución por grupos de edad de las visitas a la oficina de Donostia/San Sebastián**

Edad	Número	%
hasta 25 .....	24	3,21
26-35 .....	136	18,21
26-45 .....	166	22,22
46-55 .....	179	23,96
56-65 .....	134	17,94
66 o más .....	108	14,46
Total.....	747	100

### **- 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, que se reparten en algo más de dos tercios de la capital, y un tercio escaso del resto del territorio.

**Distribución por su procedencia geográfica de las visitas  
a la oficina de Donostia/ San Sebastián**

	Número	%
Gipuzkoa-capital .....	508	68
Gipuzkoa-otros municipios .....	234	31,33
Bizkaia .....	2	0,27
Otros .....	3	0,40
Total .....	747	100

(Ver diagrama 19 en anexo)

**C) OFICINA DE ATENCIÓN DIRECTA DE BILBAO**

En esta oficina se han recibido 1.201 visitas a lo largo de 1999. Esto supone una media de 109 visitas al mes. De todas las visitas se materializaron en queja formal 470.

**Características de las visitas a la oficina de Bilbao**

	Número	%
Hombres .....	471	39,22
Mujeres .....	589	49,04
Colectivos .....	51	4,25
Parejas .....	90	7,49
Total .....	1.201	100

**- 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 el 33,22%.

**Distribución por grupos de edad de las visitas a la oficina de Bilbao**

Edad	Número	%
hasta 25 .....	46	3,83
26-35 .....	169	14,07
26-45 .....	399	33,22
46-55 .....	221	18,40
56-65 .....	181	15,08
66 o más .....	185	15,40
Total .....	1.201	100

### - Procedencia geográfica de las visitas

Del total de visitas a la oficina, el 98,75% provienen de los municipios de Bizkaia, el 55.31% de ellas de Bilbao.

#### ***Distribución por su procedencia de las visitas a la oficina de Bilbao***

	Número	%
Bizkaia-capital .....	656	54,62
Bizkaia-otros municipios .....	530	44,13
Álava .....	6	0,50
Gipuzkoa .....	4	0,33
Otros .....	5	0,42
Total.....	1.201	100

(Ver diagrama 19 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 Ararteko, y que le permite intervenir sin esperar las reclamaciones de los ciudadanos afectados por actos irregulares o negligencias de la Administración.

En 1999 el Ararteko ha iniciado la tramitación de 61 quejas de oficio entre las que destacan, por su número, las relacionadas con la actuación de las administraciones públicas vascas en el área de Bienestar Social, que ha sido objeto de cerca de la mitad de las actuaciones de oficio.

**Distribución por áreas de las actuaciones de oficio del Ararteko**

	<b>Expedientes de oficio</b>	<b>%</b>
Bienestar Social .....	28	45,90
Interior .....	11	18,03
Sanidad .....	5	8,19
Justicia .....	4	6,56
Educación .....	3	4,92
Cultura y Bilingüismo .....	2	3,28
Urbanismo y Vivienda .....	2	3,28
Defensores del Pueblo .....	2	3,28
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo ..	1	1,64
Medio Ambiente .....	1	1,64
Obras Públicas y Servicios .....	1	1,64
Hacienda .....	1	1,64
<b>Total .....</b>	<b>61</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 21 en anexo)

Si nos referimos a las administraciones públicas sobre las que inciden las investigaciones de oficio del Ararteko, las administraciones locales son las que han motivado una cifra mayor de actuaciones, exactamente el 51,67%. Un 23,33% han incidido sobre la Administración del Gobierno Vasco y un 21,67% sobre las administraciones forales.

**Distribución por administraciones afectadas de las actuaciones de oficio del Ararteko**

	<b>Número</b>	<b>%</b>
Administraciones locales .....	31	51,67
Gobierno Vasco .....	14	23,33
Administraciones forales .....	13	21,67
Organismos públicos .....	2	3,33
<b>Total .....</b>	<b>60</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 22 en anexo)

## 9. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO (RESULTADOS DE LA ENCUESTA A USUARIOS)

En el año 1996 el Ararteko inició una vía de acercamiento a las personas residentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco, con el objetivo de conocer la opinión y la valoración que hacen de la intervención del Ararteko 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 el Ararteko 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 tres 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 1999 ha sido aún más importante que en los años anteriores. El 50,43% de los cuestionarios, un total de 234, 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 similar al del año 1998: el 85,90% de las encuestas recibidas valora globalmente de forma muy positiva o bastante positiva la intervención del Ararteko, frente al 86,10% que lo valoraba de la misma forma el año anterior. 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 al Ararteko 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*» (86,76%), que «*el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso ha sido corto o muy corto*» (52,13%), y muestran que «*están muy o bastante de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja*» (63,25%). A la pregunta de cómo valorarían globalmente la intervención del Ararteko (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* (69,23%) *o en algunos casos* (21,37%) *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 54,28% de quienes han respondido al cuestionario, «*recomendarían en todos los casos o en algunos*

casos acudir al Ararteko» (83,46%) y «valoran de forma muy o bastante positiva la intervención del Ararteko» (76,38%).

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 al Ararteko rellenando uno de los apartados del cuestionario. Entre las críticas, 4 personas piden mayor implicación del Ararteko y que la institución se involucre más en el problema; otras 4 personas opinan que al Ararteko le falta eficacia porque confía demasiado en la información que le ofrece la Administración; 2 personas demandan más comunicación con el reclamante, sobre todo cuando la tramitación de la queja se alarga; otras 2 achacan al Ararteko ser demasiado legalista y se muestran partidarios de que base su opinión más en la justicia que en la ley; una persona dice que el Ararteko no sirve para nada y que debería desaparecer la institución; y otra, que administraciones y Ararteko son el mismo perro con diferente collar. Entre las sugerencias, 4 personas señalan que el Ararteko necesita más competencias para hacer vinculantes sus recomendaciones; 2 personas indican en su respuesta que debería haber más información sobre la existencia de la institución; otras 2 opinan que el Ararteko necesita sus propios medios de investigación para obtener mejores resultados; 2 más piden que el Ararteko compruebe si los problemas se han solucionado realmente y que no se fíe de la palabra de las administraciones; una persona considera conveniente que el Ararteko reúna a las dos partes para que defiendan sus posturas ante él; otra más plantea que la oficina central de la institución pase al que será nuevo edificio del Parlamento Vasco, lo que ocurrirá en breve, y, finalmente, hay un reclamante que propone que el Ararteko sea la voz del pueblo ante las instituciones y que tenga una postura más activa.

- **Resultados de la encuesta** (Ver diagramas 23 a 28 en anexo)

**1. ¿Cómo valoraría usted la información recibida desde el Ararteko?**

1. Muy buena .....	42,31
2. Buena .....	44,45
3. Mala .....	9,40
4. Muy mala .....	2,56
5. No contesta .....	1,28

**2. ¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?**

1. Muy largo .....	11,97
2. Largo .....	33,76
3. Corto .....	41,45
4. Muy corto .....	10,68
5. No contesta .....	2,14

**3. ¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?**

1. Muy de acuerdo .....	36,33
2. Bastante de acuerdo .....	26,92
3. Bastante en desacuerdo .....	14,10
4. Muy en desacuerdo .....	13,68
5. No contesta .....	8,97

**4. Considera usted que el problema que dio origen a su queja:**

1. Se ha resuelto muy bien .....	23,08
2. Se ha resuelto bastante bien .....	15,38
3. No se ha resuelto .....	49,15
4. Se ha resuelto bastante mal .....	5,13
5. No contesta .....	7,26

**5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)**

1. Muy positiva .....	56,84
2. Bastante positiva .....	29,06
3. Bastante negativa .....	6,41
4. Muy negativa .....	4,27
5. No contesta .....	3,42

**6. Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?**

1. Sí, en todos los casos .....	69,23
2. Sí, en algunos casos .....	21,37
3. No, en ningún caso .....	6,84
4. No contesta .....	2,56

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 del Ararteko 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 .....	35,43
2. Bastante positiva .....	40,95
3. Bastante negativa .....	11,81
4. Muy negativa .....	7,87
5. No contesta .....	3,94

**6. Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?**

1. Sí, en todos los casos .....	54,33
2. Sí, en algunos casos .....	29,13
3. No, en ningún caso .....	12,60
4. No contesta .....	3,94

## CAPÍTULO IV

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

## 1. INTRODUCCIÓN Y OBSERVACIONES

El cumplimiento de las responsabilidades que el ordenamiento jurídico ha asignado a la institución del Ararteko requiere la colaboración de las administraciones públicas cuyas actuaciones son sometidas a su consideración. Esta colaboración se articula mediante la imprescindible puesta a disposición del Ararteko de toda la información que solicite sobre los asuntos que han dado origen a los expedientes de queja. Sin embargo, la remisión de esa información no es el único elemento definidor de esa práctica, puesto que la eficacia en el ejercicio de las labores de investigación y control - elemento nuclear de la actividad del Ararteko - requiere, además, que aquélla se lleve a cabo dentro de los plazos establecidos.

En respuesta 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 ineludible y que ha de llevarse a cabo 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 el deber de colaboración a los organismos e instituciones cuyas actuaciones son susceptibles de control, ya que sin su concurso resultará difícil concluir lo que convenga en relación con las quejas presentadas. Por otro lado, el artículo 26 de la misma norma, en lo que se refiere al aspecto temporal en el que ha de explicitarse el deber de colaboración, 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 responsabilidades ha implicado que la exigencia de responsabilidades por su incumplimiento no se limite al ámbito parlamentario y, en su caso, al de la opinión pública. Así, la falta de colaboración está prevista como un delito contra las Instituciones del Estado y la División de Poderes en el artículo 502.2 del vigente Código Penal, pudiendo imponerse una pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años a las autoridades o funcionarios que obstaculicen *“...la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que estos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación”*. Como se puede comprobar en el diseño del tipo penal, se tienen en cuenta las dos variables a las que hemos hecho anterior referencia y que colman, en su conjunto, la

naturaleza de ese deber de colaboración: su estricto ejercicio y la necesidad de que se evacue en un plazo determinado.

El presente capítulo pretende reflejar el modo en el que las administraciones e instituciones han dado cuenta al deber de colaboración que el ordenamiento jurídico les impone. Desde una perspectiva general, la conclusión que hemos obtenido del análisis de este aspecto de nuestra gestión es positiva, aunque se hayan producido concretos incumplimientos, como podrá comprobarse en los datos que a continuación se adjuntan. En esos supuestos se muestran 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 casos de ausencia o retraso en la respuesta a la solicitud que se les ha remitido.

Como hemos señalado en precedentes informes, 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 elementos determinantes e inspiradores de esta actividad recordatoria, ya que existe la conciencia de que, a la hora de acometer esta tarea, se tienen en cuenta diversas variables que confluyen en el quehacer administrativo, ajenas a la estricta objetividad del flujo burocrático. Sobre este particular, reiteramos la conveniencia de ponderar determinadas circunstancias que pueden concurrir en la materialidad de los asuntos sometidos a investigación: naturaleza 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 hay que atender, las variables temporales en la constitución de las entidades investigadas como consecuencia de períodos electorales...

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 entendido oportuno, tal y como se ha plasmado en ejercicios anteriores, incluir en este informe una relación exhaustiva de los requerimientos efectuados en expedientes de queja en trámite a lo largo de 1999, aun cuando éstos se hayan iniciado en ejercicios anteriores. La finalidad de esta práctica es ofrecer una visión más globalizada de la falta de 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 grado de cumplimiento del deber de colaboración.

Sin perjuicio de lo anterior, se constata que, en ocasiones, el incumplimiento del deber de colaboración adquiere caracteres dignos de reseña. En estos asuntos 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 que podían estar incurriendo en el delito citado y que, en consecuencia, existía la posibilidad de residenciar el asunto en el orden jurisdiccional penal. En ningún caso esa posibilidad se ha materializado, pues en todos los supuestos esa comunicación ha obtenido el resultado perseguido: obtener la necesaria información. Los expedientes en los que ha sido necesario ejercer esa capacidad coercitiva han sido los siguientes: 701/1997/17 y 71/1999/17 (Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián), 1405/1998/20 y 2028/1998/20 (Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco) y 2044/1998/17 (Ayuntamiento de Barakaldo).

Tras estos comentarios, creemos oportuno efectuar una serie de aclaraciones, para comprender mejor 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. 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 1999.
  - (2) número de expedientes con petición de información en el año 1999 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 1999.
  - (4) número de expedientes con requerimientos en 1999, pero que corresponden a peticiones de información efectuadas en años anteriores.
  - (5) desglose del número de requerimientos en 1999 por cada expediente.
  - (6) total de requerimientos efectuados en 1999.

En la relación que se inserta en segundo lugar se reflejan en detalle, uno a uno, todos los expedientes en cuya tramitación ha resultado obligado dirigir requerimientos a los órganos instituciones cuyos actos han sido sometidos a nuestra consideración.

Los expedientes a cuya referencia precede un asterisco se refieren a quejas cuya tramitación se ha iniciado en años anteriores y que han precisado requerimientos a lo largo de 1999, 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 se ha incorporado teniendo en cuenta como fecha límite el día 31 de diciembre de 1999.

Por último, los expedientes que figuran referenciados en más de una ocasión son aquellos que han precisado más de una información. Se reflejan así para hacer constar los requerimientos que han sido necesarios para cada una de las peticiones planteadas.

## 2. RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN Y A LOS REQUERIMIENTOS DEL ARARTEKO DURANTE 1999

### A) Gobierno Vasco

Departamento	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)				(6)
	Expedientes petición 99	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose del número de requerimientos				Total Req. 99
					1	2	3	4	
Agricultura y Pesca.....	1	1	100	-	1	-	-	-	1
Consejo regulador de la denominación de origen "Getariako Txakolina".....	1	1	100	-	1	-	-	-	1
Cultura.....	1	1	100	-	1	-	-	-	1
EITB.....	2	1	50	8	1	-	-	-	1
Educación, Universidades e Investigación.....	33	18	55	-	19	5	1	1	36
UPV/EHU.....	7	5	71,43	-	4	1	-	-	6
Hacienda y Administración Pública.....	5	1	20	-	1	-	-	-	1
Industria, Comercio y Turismo.....	4	1	25	1	-	1	-	-	1
Interior.....	31	3	9,68	-	2	2	-	-	6
Justicia, Trabajo y Seguridad Social.....	10	3	29,03	-	2	1	-	-	4
Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.....	30	9	30	-	9	-	-	-	9
VISESA.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Sanidad.....	7	-	-	2	-	-	-	-	-
SVS/Osakidetza.....	32	4	13	-	6	-	-	-	6
Transportes y Obras Públicas.....	5	-	-	-	-	-	-	-	-
Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-

### B) Diputaciones forales

Diputación Foral de Álava	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		(6)
	Expedientes petición 99	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose nº requerimientos		Total Req. 99
					1	2	
Agricultura, Ganadería y Montes.....	2	-	-	-	-	-	-
Bienestar Social.....	2	-	-	-	-	-	-
Cultura.....	2	1	50	-	1	-	1
Hacienda, Finanzas y Presupuestos.....	8	-	-	-	-	-	-
Obras Públicas y Transportes.....	2	1	50	-	1	-	-
Urbanismo, Arquitectura y Medio Ambiente.....	1	1	100	-	1	-	1

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			(6)
	Expedientes petición 99	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose nº requerimientos			Total Req. 99
					1	2	3	
<b>Diputación Foral de Bizkaia</b>								
Acción Social.....	10	2	20	-	2	-	-	2
Agricultura.....	3	-	-	-	-	-	-	-
Cultura.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Hacienda y Finanzas.....	22	4	18,18	-	3	1	-	5
Medio Ambiente y Acción Territorial.....	2	-	-	-	-	-	-	-
Obras Públicas y Transportes.....	7	5	71	-	4	1	-	6

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Expedientes petición 99	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	1	2	Total Req. 99
<b>Diputación Foral de Gipuzkoa</b>							
Agricultura y Medio Ambiente .....	1	-	-	-	-	-	-
Hacienda y Finanzas.....	7	-	-	-	-	-	-
Presidencia .....	4	2	50	-	1	1	3
Servicios Sociales.....	2	-	-	-	-	-	-
Transportes y Carreteras.....	3	1	33,33	-	1	-	1

## C) Ayuntamientos

## - Territorio Histórico de Álava

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			(6)
	Expedientes petición 99	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose nº requerimientos			Total Req. 99
					1	2	3	
<b>Ayuntamientos de Álava</b>								
Amurrio .....	2	-	-	-	-	-	-	-
Arraia-Maeztu .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Asparrena.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Ayala/Aiara .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Barrundia.....	3	1	33,33	-	1	-	-	1
Labastida.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Laguardia.....	2	1	50	-	1	-	-	1
Llodio.....	3	-	-	-	-	-	-	-
Salvatierra/Agurain .....	3	-	-	-	-	-	-	-
Valdegovia .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Vitoria/Gasteiz .....	26	12	46,15	1	9	3	1	18

	(1)	(2)	(3)	(5)		(6)
	Expedientes petición 99	Expedientes con requerimientos	%	Desglose nº requerimientos		Total Req. 99
				1	2	
<b>Juntas Administrativas de Álava</b>						
Antoñana .....	1	-	-	-	-	-
Berantevilla.....	1	1	100	1	-	1
Lezama .....	1	-	-	-	-	-
Salinillas de Buradón .....	1	1	100	-	1	2

**- Territorio Histórico de Bizkaia**

Ayuntamientos de Bizkaia	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			(6)
	Expedientes petición 99	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose nº requerimientos			Total Req. 99
					1	2	3	
Abanto y Ciérvana/Abanto Zierbena .....	3	1	33,33	-	1	-	-	1
Alonsotegi.....	1	1	100	-	-	1	-	2
Amorebieta-Etxano .....	3	2	66,67	-	2	-	-	2
Arrankudiaga.....	1	1	100	-	1	-	-	1
Arrigorriaga.....	2	1	500	-	1	-	-	1
Barakaldo.....	10	5	50	-	2	3	-	8
Basauri .....	9	-	-	-	-	-	-	-
Bermeo .....	2	2	100	-	1	-	1	4
Bilbao .....	59	17	28,81	2	13	5	1	26
Carranza .....	-	-	-	1	-	1	-	2
Castillo-Elejabeitia .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Derio .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Durango .....	1	1	100	-	-	1	-	2
Elorrio .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Erandio.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Ermua.....	2	1	500	-	-	1	-	2
Errigoiti.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Etxebarria .....	2	1	50	-	1	-	-	1
Galdakao .....	4	1	25	-	1	-	-	1
Gautegiz Arteaga .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Getxo .....	7	2	28,57	-	1	-	1	4
Górliz .....	1	1	100	-	-	1	-	2
Leioa .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Mallabia .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Meñaka.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Mungia.....	1	-	-	1	1	-	-	1
Muskiz.....	2	-	-	-	-	-	-	-
Muxika.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Ondarroa.....	1	1	100	-	1	-	-	1
Ortuella.....	2	1	50	-	-	1	-	2
Plentzia.....	1	1	100	-	1	-	-	1
Portugalete.....	10	4	40	-	4	-	-	4
Santurtzi .....	9	4	44,44	-	3	1	-	5
Sestao .....	4	3	75	-	2	1	-	4
Sondika .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Sopelana.....	3	-	-	-	-	-	-	-
Sopuerta.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Valle de Trápaga/Trapagaran.....	3	2	66,67	1	3	-	-	3
Zalla .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Zamudio .....	1	1	100	-	1	-	-	1
Zeanuri .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Zeberio.....	1	1	100	-	1	-	-	1
Zierbena .....	1	-	-	-	-	-	-	-



### 3. RELACIÓN DE REQUERIMIENTOS EFECTUADOS POR EL ARARTEKO DURANTE 1999 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)
Agricultura y Pesca	536/1999/15	Solicitud de declaración de biotopo protegido de un embalse para proteger a una especie de anfibio protegida	1	07/07/1999	R
Consejo regulador de la denominación de origen "Getariako Txakolina"	621/1999/19	Negativa a conceder subvención	1	15/11/1999	R
Cultura	1130/1999/20	IVEF. Régimen interno y profesorado	1	14/12/1999	P
EITB	425/1999/21	Derecho de acceso a los medios de comunicación de titularidad pública	1	19/10/1999	R
Educación	*962/1998/20	Acceso a listas de sustituciones de docentes	1	26/01/1999	R
Universidades e Investigación	*1405/1998/20	Cualificación de docentes que atienden a alumnos invidentes	2	08/10/1999	R
	*1958/1998/18	Uso del euskara vizcaíno	3	25/05/1999	R
	*2198/1998/20	Descuento de nómina	1	26/01/1999	R
	*2395/1998/20	Mantenimiento y conservación de centro escolar	1	12/01/1999	R
	*2448/1998/20	Acceso a listas de sustituciones docentes	1	26/01/1999	R
	*2580/1998/20	Maestros mal adscritos. Tratamiento más favorable	1	26/01/1999	R
	*2598/1998/20	Configuración de vacantes de principio de curso	1	26/01/1999	R
	962/1998/20	Acceso a listas de sustituciones de docentes	1	27/07/1999	R
	962/1998/20	Acceso a listas de sustituciones de docentes	1	15/12/1999	R
	2028/1998/20	ESO. Autorización de cambio de jornada	1	16/03/1999	R
	2028/1998/20	ESO. Autorización de cambio de jornada	4	25/11/1999	R
	2198/1998/20	Descuento de nómina	1	14/04/1999	R
	2250/1998/20	Música: pruebas de acceso a grado medio	1	07/09/1999	R
	2395/1998/20	Mantenimiento y conservación de centro escolar	2	13/10/1999	R
	128/1999/20	Configuración de una vacante mixta inglés/alemán	1	16/03/1999	R
	165/1999/19	Aportación a la campaña Bai Euskarari	1	10/11/1999	R
	461/1999/20	Estudios REM	1	11/06/1999	R
	652/1999/25	Anulación de matrícula en EOI	1	05/07/1999	R
	546/1999/20	Demanda de modelo B en Bachillerato	1	03/06/1999	R
	785/1999/25	Estado de instalaciones escolares	1	23/09/1999	R
	805/1999/20	Gestión directa de comedor escolar	1	07/09/1999	R
	805/1999/20	Gestión directa de comedor escolar	1	15/12/1999	R
	876/1999/20	Consignación de apellidos compuestos en registros administrativos	1	13/10/1999	R
	860/1999/18	Exámenes extraordinarios	1	08/09/1999	R
	880/1999/20	Cobro de cuotas en colegio concertado	1	07/09/1999	R
	880/1999/20	Cobro de cuotas en colegio concertado	1	15/12/1999	P
	886/1999/20	Sustituciones docentes. Cómputo de servicios	1	29/09/1999	R
	1090/1999/20	Obras de construcción en IES	1	15/12/1999	R
	1091/1999/20	Proceso de colocación principio de curso	1	15/12/1999	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)
Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea	881/1998/20	Concierto UPV/EHU-Osakidetza	1	10/11/1999	R
	194/1999/20	Reglamento de la Escuela de Ingenieros	1	14/04/1999	R
	362/1999/20	Denegación de proyecto de investigación	1	29/04/1999	R
	362/1999/20	Denegación de proyecto de investigación	1	22/06/1999	R
	365/1999/20	Provisión Jefatura de Negociado de Acceso	1	29/04/1999	R
Hacienda y Administración Pública	862/1999/20	Traslado de Escuela de Enfermería	1	07/09/1999	R
	929/1999/25	Devolución de ingresos indebidos - multas de tráfico	1	27/10/1999	R
Industria, Comercio y Turismo	2486/1998/23	Tarjeta de inspección técnica de vehículo	1	29/07/1999	R
Interior	*2317/1998/18	Derecho a utilizar el euskara en sus relaciones con la Administración	2	23/03/1999	R
	217/1999/19	No admisión a trámite de un recurso	1	10/11/1999	R
	689/1999/18	Acceso de empleados públicos a cursos de euskara	2	30/12/1999	P
	895/1999/19	Actuación de la Ertzaintza	1	10/11/1999	R
Justicia, Trabajo y Seguridad Social	98/1999/23	Contratación administrativa	1	10/03/1999	R
	98/1999/23	Contratación administrativa	1	13/10/1999	R
	647/1999/21	Inexistencia de Unidad de madres en las cárceles vascas	1	19/10/1999	R
Ordenación del Territorio Vivienda y Medio Ambiente	775/1999/25	Trato recibido en oficina administrativa	1	23/09/1999	R
	29/1998/23	Deficiencias en vivienda	1	10/03/1999	R
	2556/1998/23	Deficiencias en vivienda	1	24/06/1999	R
	2557/1998/23	Adjudicación de VPO. Requisitos	1	29/03/1999	R
	325/1999/23	Adjudicación de VPO. Requisitos	1	21/04/1999	R
	352/1999/23	Adjudicación de VPO. Requisitos	1	29/07/1999	R
	421/1999/23	Ayudas para rehabilitación de viviendas	1	01/06/1999	R
	706/1999/23	Deficiencias en garajes	1	29/07/1999	R
	968/1999/25	Petición de reparación de desperfectos en VPO	1	10/11/1999	R
Sanidad SVS/Osakidetza	1073/1999/23	Deficiencias en vivienda	1	01/12/1999	R
	*2115/1998/20	Concurso de traslados de facultativos especialistas en cirugía y aparato digestivo. Valoración de servicios prestados	1	26/01/1999	R
	*2440/1998/20	Diplomados en dietética y nutrición. Reconocimiento de titulación en ámbito sanitario	1	03/02/1999	R
	2440/1998/20	Diplomados en dietética y nutrición. Reconocimiento de titulación en ámbito sanitario	1	13/04/1999	R
	93/1999/20	Nombramientos interinos. Remoción como consecuencia de fallo judicial	1	22/03/1999	R
	322/1999/18	Prestaciones del sistema público para el tratamiento de la infertilidad	1	11/06/1999	R
462/1999/20	Requisitos lingüísticos. Contrataciones temporales	1	11/06/1999	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)
Cultura	467/1999/20	Reintegro de cantidades subvencionadas	1	09/09/1999	R
Obras Públicas y Transportes	495/1999/15	Solicitud de reversión de terreno expropiado y no ocupado por las obras en la carretera	1	16/07/1999	R
Urbanismo Arquitectura y Medio Ambiente	534/1999/23	Reclamación de responsabilidad patrimonial	1	07/06/1999	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	50/1999/18	Colaboración de las administraciones en los problemas sociosanitarios	1	08/06/1999	P
	602/1999/20	Amortización de puesto de trabajo	1	09/07/1999	R
Hacienda y Finanzas	190/1999/22	Modificación de la valoración catastral	1	04/05/1999	R
	620/1999/16	Posible prescripción de liquidación girada en ITP	1	28/09/1999	R
	668/1999/25	Error en propiedad considerada a efectos de IBI	1	02/08/1999	R
	753/1999/25	Devolución de retenciones en declaración del IRPF	2	27/10/1999	R
Obras Públicas y Transportes	33/1999/15	Peligro en una carretera foral por no disponer de aceras	2	16/12/1999	P
	348/1999/15	Mal estado del alumbrado público y de la carretera de acceso de un barrio de Bilbao	1	15/12/1999	P
	408/1999/23	Contrato de Servicio Público de transporte urbano	1	01/06/1999	R
	517/1999/22	Problemas de accesibilidad en la línea Astrabudua-La Ola	1	29/10/1999	P
	799/1999/15	Solicitud de mejora de transporte público	1	15/12/1999	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)
Presidencia	99/1999/20	Requisitos de acceso a plazas de sargento	1	02/03/1999	R
	99/1999/20	Requisitos de acceso a plazas de sargento	1	29/04/1999	R
	242/1999/18	Consumo de tabaco, derechos de los no fumadores	1	30/12/1999	P
Transportes y Carreteras	1029/1999/23	Responsabilidad patrimonial	1	10/11/1999	R

## C) Ayuntamientos

## - Territorio Histórico de Álava

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Barrundia	690/1999/15	Cargas que exige el Ayuntamiento para edificar en una parcela	1	23/07/1999	R
Laguardia	472/1999/19	Retirada de vehículo de la vía pública	1	19/11/1999	P
Vitoria/ Gasteiz	*1183/1998/18	Derecho al uso del euskara. Comisaría de Policía Municipal	2	30/07/1999	R
	278/1998/23	Retirada de vehículos presuntamente abandonados	3	24/06/1999	R
	1183/1998/18	Derecho al uso del euskara. Comisaría de Policía Municipal	1	30/12/1999	P
	1736/1998/23	Infracciones de ordenanza de tráfico	1	12/02/1999	R
	157/1999/22	Acceso a los autobuses urbanos con coches de niños	1	04/05/1999	R
	389/1999/20	Acceso a expediente administrativo. Pruebas de acceso. Sustituciones	1	11/05/1999	R
	433/1999/15	Responsabilidad del Ayuntamiento por daños causados por un socavón	2	01/07/1999	R
	556/1999/16	Liquidaciones giradas por IAE	1	08/09/1999	P
	676/1999/19	Sanción de tráfico por abandono de vehículo	1	10/11/1999	P
	694/1999/25	Exención en IVTM personas con minusvalía	2	23/09/1999	R
	762/1999/19	Sanciones de tráfico	1	10/11/1999	P
	782/1999/19	Problemas para presentar una denuncia	1	10/11/1999	P
1020/1999/23	Licencia de instalación de ascensor	1	10/11/1999	R	

## Juntas administrativas

Junta	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Berantevilla	476/1999/15	Solicitud de acondicionamiento de fuente pública	1	09/06/1999	R
Salinillas de Buradón	521/1999/15	Ocupación por terceros vecinos de una parcela municipal	1	16/07/1999	R
	521/1999/15	Ocupación por terceros vecinos de una parcela municipal	1	15/12/1999	P

**- 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	533/1999/22	Solicitud de anulación de orden municipal para retirar una puerta de un camino	1	05/07/1999	R
Alonsotegi	358/1999/17	Actividad sin legalizar	2	05/10/1999	R
Amorebieta- Etxano	203/1999/15	Arreglo de un camino rural	1	31/05/1999	R
	1004/1999/25	Obras en una industria	1	10/11/1999	R
Arrankudiaga	403/1999/15	Modificación de normas subsidiarias	1	15/12/1999	P
Arrigorriaga	511/1999/22	Ubicación de contenedores de basura	1	03/11/1999	P
Barakaldo	65/1999/17	Molestias de ruidos de un supermercado	1	05/10/1999	R
	65/1999/17	Molestias de ruidos de un supermercado	1	17/12/1999	P
	249/1999/15	Falta de accesibilidad de algunas zonas de un barrio de Barakaldo	2	15/12/1999	P
	250/1999/15	Agua no potable en un barrio de Barakaldo	1	24/05/1999	R
	251/1999/15	Insuficiencia de alumbrado público en un barrio de Barakaldo	1	24/05/1999	R
	530/1999/20	Turnos de guardia. Servicio de Biblioteca	2	12/07/1999	R
Bermeo	81/1999/22	Actividades urbanas clasificadas	3	03/11/1999	P
	913/1999/15	Un vecino obstaculiza el paso por un camino público	1	15/12/1999	P
Bilbao	*2459/1998/22	Silencio Administrativo	3	17/06/1999	P
	*2565/1998/23	Infracción de tráfico	1	26/01/1999	R
	54/1999/19	Exhumación de cadáveres	1	11/05/1999	R
	125/1999/22	Ubicación de contenedores de basuras en la vía pública	1	13/04/1999	R
	131/1999/17	Molestias de ruidos de un taller ocupacional	1	24/03/1999	R
	228/1999/22	Ubicación de contenedores	1	03/05/1999	R
	247/1999/17	Silencio administrativo	2	28/07/1999	R
	336/1999/17	Molestias de una instalación de aire acondicionado	1	19/11/1999	R
	348/1999/15	Mal estado del alumbrado público y de la carretera de acceso de un barrio de Bilbao	1	09/16/1999	R
	360/1999/22	IVTM. Remolques ligeros	1	17/06/1999	R
	398/1999/23	Reserva de estacionamiento para vehículo de minusválido	2	02/12/1999	R
	408/1999/23	Sustitución de autobuses obsoletos	2	24/06/1999	R
	450/1999/22	Ubicación de contenedores de basura en la vía pública	1	17/06/1999	R
	525/1999/23	Reclamación de responsabilidad patrimonial	2	29/07/1999	R
	777/1999/16	Tasa de bomberos	1	03/12/1999	R
	922/1999/22	Silencio Administrativo	1	02/11/1999	R
	939/1999/15	Solicitud de garantizar el acceso a una lonja tras peatonalizar una calle	1	15/12/1999	R
	973/1999/17	Aparcamientos para minusválidos	2	17/12/1999	P
	1061/1999/25	Solicitud declaración de prescripción IAE	1	03/12/1999	R
	Carranza	*2501/1998/22	Solicitud devolución de exceso abonado al Ayuntamiento por tala de árboles	2	05/03/1999
Durango	16/1999/17	Molestias de ruidos de un bar	2	24/03/1999	R
Ermua	232/1999/22	Actividades clasificadas urbanas	1	20/04/1999	R
	232/1999/22	Actividades clasificadas urbanas	1	28/07/1999	R
Etxebarria	196/1999/17	Molestias de ruidos de un restaurante	1	28/07/1999	R
Galdakao	722/1999/22	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	03/11/1999	P
Getxo	25/1999/15	Cierre de una calle al tráfico rodado	3	01/07/1999	R
	946/1999/23	Reclamación de responsabilidad patrimonial	1	10/11/1999	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)
Góriz	926/1999/17	Molestias de ruidos de una guardería de vehículos	2	17/12/1999	P
Mungia	*2081/1998/17	Horario de cierre de los establecimientos de hostelería	1	13/01/1999	R
Ondarroa	737/1999/22	Falta de aplicación de la Ley de Accesibilidad	1	03/11/1999	R
Ortuella	2303/1998/20	Requisitos de acceso. Puestos de Biblioteca	2	24/05/1999	R
Plentzia	1070/1999/23	Reclamación por actuación municipal	1	01/12/1999	P
Portugalete	56/1999/15	Falta de suministro de agua y luz	1	27/04/1999	R
	337/1999/19	Actuación de la policía local	1	10/11/1999	R
	369/1999/23	Solicitud de resolución de contrato administrativo	1	10/05/1999	R
	829/1999/17	Molestias de un gimnasio	1	16/09/1999	R
Santurtzi	659/1999/22	Ruidos ocasionados por los sistemas de limpieza pública	1	03/11/1999	P
	720/1999/19	Circulación de motocicletas a gran velocidad	1	10/11/1999	P
	925/1999/17	Molestias de ruidos de un bar	1	19/11/1999	P
	969/1999/20	Supresión de especialidades instrumentales en escuela de música	2	03/12/1999	R
Sestao	375/1999/17	Molestias de ruidos de un bar	2	05/10/1999	R
	401/1999/22	IVTM. Remolques ligeros	1	16/06/1999	R
	820/1999/25	Molestias de ruidos de disco-bar	1	23/09/1999	R
Valle de Trápaga/ Trapagaran	*690/1997/22	Denuncia de venta ambulante de pan	1	05/03/1999	R
	355/1999/22	Base imponible del Impuesto de Construcciones, Obras e Instalaciones	1	03/11/1999	P
	540/1999/20	Ausencia de ofertas públicas de empleo	1	12/07/1999	R
Zamudio	374/1999/17	Contaminación atmosférica de la incineradora del cementerio de Vista Alegre	1	17/09/1999	R
Zeberio	324/1999/15	Solicitud de arreglo de camino rural	1	24/05/1999	R

**- 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	*610/1998/19	Vados permanentes autorizados para acceso a garajes	2	04/05/1999	P
Donostia/ San Sebastián	*1052/1998/23	Sanción y retirada de vehículo por infracción de normas de tráfico	2	09/03/1999	P
	*1774/1998/23	Sanción por infracción de normas de tráfico	3	10/03/1999	R
	*1889/1997/17	Silencio administrativo	2	24/03/1999	R
	1972/1997/19	Aplicación de la ordenanza de la OTA	1	10/11/1999	P
	71/1999/23	Reclamación de responsabilidad patrimonial	5	15/10/1999	R
	75/1999/23	Reclamación de responsabilidad patrimonial	1	10/03/1999	R
	75/1999/23	Reclamación de responsabilidad patrimonial	4	10/11/1999	P
	173/1999/01	Penalización por la justificación del gasto de ayudas sociales fuera del plazo establecido	1	31/05/1999	R
	219/1999/17	Actividades molestas	1	17/06/1999	P
	352/1999/23	Padrón municipal de habitantes	2	13/10/1999	P
	427/1999/23	Solicitud de colocación de pivotes	2	24/06/1999	R
	453/1999/15	Falta de aceras en Ulía	1	16/07/1999	R
	454/1999/15	Paralización de un expediente de declaración de ruina	1	15/12/1999	P
	456/1999/15	Supuesta irregularidad en licencia de obras en una zona rural	1	16/07/1999	R
	470/1999/22	Actividades molestas	1	21/09/1999	R
	605/1999/16	Incremento de precios públicos por vados	1	28/09/1999	P
	625/1999/23	Acceso a locales	2	10/11/1999	R
	832/1999/23	Silencio administrativo	1	05/10/1999	R
	933/1999/17	Accesibilidad de una actividad de pensión	1	17/12/1999	R
	987/1999/15	Silencio administrativo	1	15/12/1999	P
	988/1999/23	Silencio administrativo	2	02/12/1999	P
	990/1999/15	No tramitación de un expediente de declaración de ruina	1	15/12/1999	R
	1117/1999/23	Reclamación de responsabilidad patrimonial	1	02/12/1999	P
Elgoibar	396/1999/22	Actividades clasificadas	1	03/11/1999	P
Errenteria	68/1999/23	Reclamación de responsabilidad patrimonial	1	10/03/1999	R
Hondarribia	410/1999/18	Problemas de salud pública en una vivienda	1	05/07/1999	R
Ibarra	*2086/1998/19	Uso de zonas peatonales	1	28/01/1999	R
Irun	201/1999/17	Falta de ejecución de una resolución municipal	2	16/06/1999	R
	674/1999/15	Ocupación de terrenos por el Ayuntamiento sin previa expropiación	1	15/07/1999	R
Itsasondo	953/1999/17	Actividad sin licencia	1	19/11/1999	R
Lasarte-Oria	89/1999/17	Molestias de un bar	1	28/07/1999	R
Lazkao	163/1999/17	Molestias de un supermercado	2	05/10/1999	R
Pasaia	475/1999/22	Actividades urbanas clasificadas	1	16/06/1999	R
Urnieta	133/1999/15	Mal estado de una plaza pública	1	15/12/1999	P

## 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	2	19/10/1999	p
	622/1999/21	Denuncia comportamiento profesional de un abogado	2	19/10/1999	R
	781/1999/21	Falta de respuesta del Colegio de Abogados	1	19/10/1999	P
	810/1999/21	Falta de respuesta del Colegio de Abogados	1	17/11/1999	P
Consejo Vasco de la Abogacía	837/1999/21	Falta de respuesta del Consejo Vasco de la Abogacía	1	19/10/1999	R
Consortio de Aguas Bilbao- Bizkaia	1027/1999/17	Situación medioambiental de una ría	1	14/12/1999	P
Mebisa-Metro Bilbao	*776/1998/22	Aplicación de descuentos a los miembros de familias numerosas	2	16/06/1999	P
	*806/1998/15	Cierre del paso a nivel de Alangos	1	27/04/1999	R
	167/1999/22	Silencio Administrativo	2	03/11/1999	P
	436/1999/23	Funcionamiento de escaleras mecánicas	4	10/11/1999	R

## CAPÍTULO V

# **CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL ARARTEKO**

En la tramitación de los expedientes de queja, son muchos los supuestos en los que se detecta que la actuación de la Administración no ha sido correcta, bien porque no cumple alguna norma, bien porque vulnera algún derecho de los ciudadanos o bien porque dicha actuación es susceptible de realizarse de una manera más garantista o más eficaz en el cumplimiento de la finalidad de servicio público, propia de todas las administraciones.

La intervención del Ararteko solicitando a la Administración pública información sobre el objeto de una queja, o el simple conocimiento por parte de ésta de que se ha planteado una queja ante esta institución de garantía, motiva que en buena parte de los supuestos en los que la Administración ha obrado irregularmente, ésta corrija su actuación, reponiendo en su derecho al ciudadano promotor de la queja, sin necesidad de que se continúe con la tramitación iniciada.

Esta función de prevención, propia de los órganos de control previstos para conseguir que la Administración actúe con pleno sometimiento a la ley y al derecho, se pone de manifiesto en la constatación de que, como hemos señalado, basta con la mera existencia de controles, o con que se pongan en marcha los mecanismos previstos, para que la Administración modifique, en muchos casos, su intervención objeto de queja o de actuación de oficio.

En el año 1999 han sido 213 las actuaciones irregulares modificadas por la Administración sin necesidad de que el Ararteko dictara una recomendación. Sin embargo, son muchos también los expedientes en los que el Ararteko finaliza su intervención después de analizar la información remitida por la Administración considerando que la actuación ha sido correcta o bien apreciando una irregularidad administrativa, en cuyo caso, dicta una recomendación, para solicitar una modificación a la Administración.

En este capítulo vamos a reflejar las respuestas de las diversas administraciones públicas a las recomendaciones del Ararteko a lo largo de 1999. De las 105 recomendaciones dictadas en el pasado ejercicio, así como de las 59 que se encontraban pendientes a 31 de diciembre de 1998, 66 han sido aceptadas, 44 no han sido aceptadas y 51 se encuentran pendientes de que la administración competente nos dé traslado definitivo de su respuesta a la resolución dictada o a la reiteración de que sea cumplida, o bien de que los servicios del Ararteko analicen la respuesta ofrecida. Además, 3 recomendaciones se han suspendido, por haberse residenciado el asunto en sede jurisdiccional y 1 ha sido objeto de revocación, a la vista de las consideraciones de la administración a la que fue dirigida. Asimismo, se incorpora en el apartado correspondiente a recomendaciones aceptadas la nº 157/1997, dictada en el expediente 1135/1997/22, que en el informe correspondiente al ejercicio 1998 aparecía como no aceptada. Esta modificación se debe a que la Diputación Foral de Bizkaia, mediante el Decreto Foral 90/1999, 8 de junio, acordó conceder a las familias numerosas una tarjeta de tarifas reducidas para utilizarla en todos los servicios integrados en el servicio de

transporte Bizkaibus, dándose de esta manera rendida cuenta al contenido de la recomendación que, inicialmente, no había sido aceptada.

Desde un punto de vista cuantitativo, nos mantenemos en unas cifras de recomendaciones aceptadas, en relación con aquellas que han sido definitivamente contestadas, de aproximadamente el 60%, que nos permite concluir que en un número importante de expedientes se ha alcanzado el objetivo perseguido, pues se ha modificado la actuación administrativa que se encontraba en el origen de la queja. Si bien el Ararteko aspira, en principio, a que todas sus recomendaciones sean aceptadas por las administraciones públicas, el carácter no coercitivo de las resoluciones dictadas motiva que un número de ellas no sean tenidas en cuenta por las administraciones a las que van dirigidas.

Por ello, es un reto para esta institución que el número de las recomendaciones no aceptadas sea cada año menor.

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*”. Si se pone en conexión este precepto con los objetivos del art. 1 de nuestra ley constitutiva, cada recomendación no aceptada supone que una actuación que a nuestro entender es ilegal o injusta no va a ser corregida y, por lo tanto, va a persistir la afeción a los derechos de los ciudadanos.

Aunque ya lo hayamos hecho en los informes correspondientes a ejercicios anteriores, entendemos necesario reiterar determinadas reflexiones sobre lo que las recomendaciones y los recordatorios del cumplimiento de los deberes legales de las administraciones públicas significan en el ejercicio de las responsabilidades que las leyes nos han asignado. Así, hemos referido que las recomendaciones y los recordatorios del cumplimiento de los deberes legales son el resultado de análisis jurídicos de las cuestiones planteadas por los promotores de las quejas, previo contraste con las consideraciones esgrimidas por las administraciones afectadas. Las recomendaciones del Ararteko no son declaraciones de buena voluntad, no se sustentan en apelaciones a una concesión graciable de la Administración, sino que se argumentan con base en criterios jurídicos, y es en la discusión jurídica donde la Administración debe situar las razones que la lleven a no aceptar una recomendación; de lo contrario, estaríamos en presencia de una actitud prepotente, no admisible, por lo que supondría de intento de actuar al margen del control al que, mediante distintos mecanismos legalmente establecidos, se debe someter su actuación.

Cuando la Administración esgrime argumentos jurídicos que convencen al Ararteko de que la actuación administrativa ha sido acorde con la ley y respetuosa con los derechos de los ciudadanos, éste reconsidera el fundamento de su recomendación y la revoca. Así ha sucedido en el año 1999 respecto a una recomendación dictada.

Todo lo señalado no hace sino corroborar la importancia capital que se concede a la confrontación técnico-jurídica como procedimiento único para determinar la corrección o no de la actuación administrativa cuestionada.

La reflexión anterior no hace sino incidir en la preocupación de esta institución en justificar adecuadamente sus resoluciones. Este interés especial tiene, a nuestro juicio, una doble motivación. En primer lugar, porque solicitar la modificación de una actuación

administrativa, interesar una variación en el modo o la forma en la que se desempeñan las responsabilidades relacionadas con el servicio público o recordar el cumplimiento de deberes legales requiere una incuestionable solidez argumental. Es en el ejercicio de esta responsabilidad donde debe plasmarse, incuestionablemente y sin lugar a dudas, la magistratura de persuasión, característica definitoria del actuar de una institución garantista como ésta.

El alcance de los objetivos reparadores y, en su caso, de prevención que esta institución persigue mediante las recomendaciones tiene un incuestionable apoyo en la capacidad de convicción que despliegue para hacer entender a las diversas administraciones públicas que sus actuaciones han vulnerado las previsiones del ordenamiento jurídico o, en otros supuestos, que el modo en que se ha ejercitado una función administrativa puede mejorarse. Este principio informador de nuestra intervención, dada la carencia de capacidad coercitiva de nuestras resoluciones, puede requerir un esfuerzo argumental que, en ocasiones, puede ser entendido como innecesario por parte de las administraciones afectadas, ya que éstas, desde el inicio de la tramitación del expediente de queja, posiblemente hayan considerado que el asunto que se analiza se ha tratado y resuelto convenientemente. Insistir en los fundamentos, profundizar en las consideraciones no compartidas, agotar las posibilidades de argumentación son, básicamente, las armas de que esta institución dispone para ofrecer una solución adecuada a los problemas que nos han planteado los ciudadanos y en los que se han observado irregularidades y/o deficiencias. Por esta razón, consideramos conveniente -y las administraciones públicas lo deben comprender- que, en ocasiones, las resoluciones del Ararteko sean reiteradas, completadas con muchos argumentos que justifican que se insista en la petición de que sean aceptadas, a pesar de que, desde el comienzo de la tramitación de la queja, el órgano afectado haya defendido que su actuación ha sido correcta desde cualquier punto de vista.

El Ararteko admite y respeta las discrepancias que pueden llegar a constatarse a lo largo de la tramitación de los expedientes de queja, cuando la decisión de las administraciones públicas de no aceptar las recomendaciones o entender innecesarios los recordatorios del cumplimiento de los deberes legales es fruto bien de una disparidad sobre los hechos en los que la queja se fundamenta, bien de una diferente interpretación de las normas y de la jurisprudencia aplicables, o responde a una no coincidente opinión sobre los criterios organizativos que han de presidir el funcionamiento de los servicios administrativos. Por ello, si la intervención del Ararteko, mediante el dictado de recomendaciones no consigue alterar el resultado de una actuación administrativa que se ha considerado como ilegal o funcionalmente mejorable, a pesar de la existencia de un debate interinstitucional equilibrado en el esfuerzo y riguroso en el contenido, deberemos concluir que la falta de aceptación de la recomendación no ha sido arbitraria, aun cuando no compartamos las razones, y así se le comunica al ciudadano y se refleja en este capítulo del informe anual.

La valoración es más grave en los supuestos en que la falta de aceptación de las recomendaciones y el desconocimiento de los recordatorios del cumplimiento de los deberes legales se producen prácticamente sin contraste dialéctico. Resulta de interés señalar que no es habitual la respuesta administrativa injustificada, sin embargo, cuando así se constata, el Ararteko sólo puede cuestionar la forma en la que los órganos administrativos que así actúan plasman el resultado de su relación con una entidad

garantista a la que las leyes confieren una capacidad de control sobre sus actuaciones. No hay que olvidar que el no aceptar una resolución del Ararteko, sin justificar debidamente las causas a las que obedece, supone no sólo una fractura en el reconocimiento de un comisionado del Parlamento Vasco, representante de la soberanía popular, sino también una actitud desconsiderada para con aquellos ciudadanos que, haciendo uso de los mecanismos previstos en el Estado de Derecho, han acudido a una institución garantista como ésta en defensa de sus derechos.

A continuación efectuamos una reseña de las recomendaciones dictadas en el año 1999 y de aquellas que a 31 de diciembre de 1998 se encontraban pendientes de respuesta definitiva. La reseña se plasmará mediante la descripción somera de las recomendaciones, agrupadas en tres categorías: a) las que han sido aceptadas por la Administración; b) las no aceptadas por la Administración y c) las que a 31 de diciembre de 1999 se encuentran pendientes de respuesta definitiva por parte de la Administración, ya fuere a la resolución inicial o a eventuales reiteraciones con nuevos argumentos ante la respuesta administrativa negativa. Finalmente se reseñarán las que han sido objeto de suspensión, por haberse residenciado el asunto en sede jurisdiccional.

## 1. RECOMENDACIONES ACEPTADAS

### A) GOBIERNO VASCO

#### - Departamento de Educación, Universidades e Investigación

\* **Expediente 2000/1998/23 (Recomendación nº 95/1998)**. Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que iniciase de oficio un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración, a la vista de las lesiones sufridas por una alumna de un centro público durante las actividades escolares propias del servicio público educativo, y que lo tramitara conforme al artículo 142 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del RD 429/1993 que lo desarrolla.

\* **Expediente 2247/1998/20 (Recomendación nº 100/1998)**. Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que adecuara el contenido de las vigentes instrucciones sobre gestión de lista de candidatos/as a sustituciones en centros públicos no universitarios (Resolución, del Director de Gestión de Personal, de 13 de septiembre de 1995), de tal modo que, de estimarse preciso, se facultara y regulara el ingreso de candidatos que no dispongan de requisitos lingüísticos en aquellas especialidades en las que el número de interesados resulte insuficiente para atender la demanda de sustituciones.

\* **Expediente 2265/1998/20 (Recomendación nº 12/1999)**. Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que permitiera al promotor de la queja acceder a determinadas las grabaciones que, formando parte de un expediente, fueron utilizadas por los tribunales calificadoros de perfiles lingüísticos en la convocatoria libre efectuada los meses de junio y julio de 1997 en el Territorio Histórico de Bizkaia.

**Expediente 2585/1998/18 (Recomendación nº 3/1999)**. Se recomendó al Departamento Educación, Universidades e Investigación, que según lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en sus artículos 139 y siguientes, tramitara el correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial para resolver las reclamaciones que presentaron los interesados porque los libros que habían adquirido por indicación del centro donde fueron admitidos para cursar estudios no iban a poder utilizarlos en el centro al que fueron definitivamente asignados. Dichos expedientes deberían ser tramitados siguiendo el procedimiento abreviado, de conformidad con lo previsto en el artículo 143 de la referida Ley, teniendo en cuenta para ello las actuaciones ya practicadas por la Inspección con relación a estas reclamaciones, así como el tiempo ya transcurrido desde que éstas fueron presentadas.

\* **Expediente 652/1999/25 (Recomendación nº 57/1999)**. Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que revisara la decisión de no reconocer al promotor de la queja la condición de alumno de la Escuela Oficial de Idiomas de Getxo (Bizkaia) y que, en consecuencia, llevara a cabo las actuaciones necesarias para que fuera evaluado el rendimiento académico alcanzado por el interesado durante el curso 1998-1999, correspondiente a los estudios del cuarto curso de euskara.

\* **Expediente 889/1999/20 (Recomendación nº 88/1999)**. Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que adoptara las medidas que estimara oportunas para posibilitar el pleno disfrute de la licencia por gestación y alumbramiento que se reconoce en el vigente Acuerdo Regulador del personal docente no universitario de la CAPV (total de 18 semanas) a todas las funcionarias interinas que, pese a no gozar de la condición de estables, tengan prevista su continuidad al servicio de esa administración educativa.

#### **Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea**

\* **Expediente 2316/1998/20 (Recomendación nº 96/1998)**. Se recomendó a la Universidad del País Vasco que arbitrara las medidas oportunas para garantizar el acceso excepcional al segundo de los cursos de los que consta el Master Universitario en Gestión de la Seguridad -organizado por el Departamento de Ingeniería Química y del Medio Ambiente de la Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Industrial e Ingeniería Técnica en Topografía de esa UPV/EHU en Vitoria/Gasteiz- a todos aquellos interesados a los que, tras haber cursado el primero de los cursos, se les hubiera denegado la matrícula por acreditar solamente una titulación universitaria de primer ciclo (diplomado, ingeniero técnico y/o arquitecto técnico) y por no disponer, en consecuencia, de una titulación universitaria superior.

\* **Expediente 234/1999/19 (Recomendación nº 45/1999)**. Como consecuencia del procedimiento que adoptaron los órganos competentes de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea para colaborar con la asociación Kontseilua en la campaña "Una hora por el euskara", el Ararteko dirigió a dicha institución la siguiente recomendación: Que respetando el principio de mínima intervención, cuando la EHU/UPV decida propiciar o llevar a cabo actuaciones de colaboración no relacionadas con el ejercicio de sus funciones y competencias irrenunciables, procure que el diseño de los procedimientos de participación que se propongan o articulen no incluya la necesidad de que los empleados públicos efectúen expresión alguna de voluntad sobre aspectos de su privacidad ante órganos o servicios que formen parte de su aparato burocrático o administrativo, ya sea por acción o por omisión, como garantía de los derechos fundamentales previstos en los artículos 16.2, 18.1 y 4 de la Constitución española.

#### **- Departamento de Hacienda y Administración Pública**

\* **Expedientes 165/1999/19, 230/1999/19, 231/1999/19, 326/1999/19, 366/1999/19 (Expediente colectivo) (Recomendación nº 21/1999)**. Como consecuencia del procedimiento que adoptaron los órganos competentes del Gobierno Vasco para colaborar con la asociación Kontseilua en la campaña "Una hora por el euskara", el Ararteko dirigió al Departamento de Hacienda y Administración Pública la siguiente recomendación: Que respetando el principio de mínima intervención, cuando el Gobierno Vasco decida propiciar o llevar a cabo actuaciones de colaboración no relacionadas con el ejercicio de sus competencias irrenunciables, procure que el diseño de los procedimientos de participación que se propongan o articulen no incluya la necesidad de que los empleados públicos efectúen expresión alguna de voluntad sobre aspectos de su privacidad ante órganos o servicios que formen parte de su

aparato burocrático o administrativo, ya sea por acción o por omisión, como garantía de los derechos fundamentales previstos en los artículos 16.2, 18.1 y 4 de la Constitución española.

### **Instituto Vasco de Administración Pública**

\* **Expediente 1605/1997/20 (Recomendación nº 3/1998)**. Se recomendó al Departamento de Hacienda y Administración Pública que adoptara las medidas oportunas que posibilitasen el acceso a la prestación de servicios de carácter temporal, fijos -al menos en supuestos de necesidades interinas de largo plazo-, a eventuales interesados que gozasen de la condición de funcionarios o de contratados laborales.

### **- Departamento de Interior**

\* **Expediente 1133/1995/19**. Se recomendó que se diera formal respuesta a un escrito en el que el interesado solicitaba se anulase una sanción por infracción de las normas reguladoras del tráfico.

\* **Expediente 477/1997/21 (Recomendación nº 50/1998)**. Se recomendó al Departamento de Interior que, en virtud de lo establecido en el art. 268 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, los servicios de la Ertzaintza proporcionen a la persona denunciante que lo solicite un resguardo de la denuncia formalizada. De acuerdo con el principio que obliga a los funcionarios policiales a facilitar una información tan amplia como sea posible de sus intervenciones, dicho resguardo consistiría en una copia sellada del escrito de denuncia y, en el supuesto de que ésta se haya presentado de forma oral, debería facilitarse a quien lo demande una copia de la transcripción escrita de su declaración.

\* **Expediente 404/1998/19 (Recomendación nº 111/1998)**. Se recomendó al Departamento de Interior que ordenara la instrucción de un expediente de informaciones previas, con el fin de clarificar tanto los motivos que confluieron para que unos funcionarios de la Ertzaintza identificaran a unas ciudadanas, como la forma en la que se les practicó un posterior cacheo.

\* **Expediente 2120/1998/19 (Recomendación nº 110/1998)**. Se recomendó al Departamento de Interior que ordenase la instrucción de un expediente de informaciones previas para clarificar si la forma en la que se practicó determinada diligencia de identificación y posterior detención respetó los principios de adecuación, proporcionalidad y necesidad a que se refiere el artículo 34 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

\* **Expediente 2628/1998/19 (Recomendación nº 73/1999)**. Se recomendó al Departamento de Interior que, previos los trámites oportunos, revocara de oficio una resolución sancionadora dictada por el Ilmo. Sr. Director de Seguridad Ciudadana, mediante la que se imponía a la promotora de una manifestación una sanción pecuniaria por incumplimiento de las condiciones establecidas por la administración para el desarrollo de aquella. Tal recomendación tenía su fundamento en que, a criterio del Ararteko, mediante la tramitación del procedimiento sancionador, no se había podido probar que el incumplimiento se debiera a una acción u omisión de la promotora de la manifestación.

### - Departamento de Sanidad

\* **Expediente 997/1998/01 (Recomendación nº 15/1999).** Se recomendó al Departamento de Sanidad que estudiase la adecuación del vigente Catálogo de Prestaciones Ortoprotésicas, con el fin de que, en el caso de los productos cuya renovación esté vinculada al transcurso de un determinado período de tiempo, se prevea la situación derivada del proceso de crecimiento natural en la infancia, para que se incluya como motivo de tal renovación.

\* **Expediente 17/1999/18OF (Recomendación nº 46/1999).** Se recomendó al Departamento de Sanidad que instruyera sendos expedientes administrativos a dos establecimientos farmacéuticos para determinar la responsabilidad en que hubieran podido incurrir por la venta de especialidades farmacéuticas a precios superiores a los autorizados por la Administración.

\* **Expediente 17/1999/18OF (Recomendación nº 47/1999).** Se recomendó al Departamento de Sanidad que, ante la existencia de indicios sobre la eventual generalización de venta de especialidades farmacéuticas por establecimientos farmacéuticos a precios superiores a los autorizados por la Administración, iniciara de oficio las actuaciones pertinentes para comprobar la existencia de tales infracciones y su extensión, así como para exigir, en su caso, las responsabilidades administrativas de los establecimientos, una vez instruidos los oportunos expedientes.

### Servicio Vasco de Salud/Osakidetza

\* **Expediente 29/1999/18OF (Recomendación nº 75/1999).** Se recomendó al SVS/Osakidetza que adoptase las medidas necesarias para garantizar en el futuro el cumplimiento de las previsiones encaminadas a que los familiares de los pacientes ingresados en centros dependientes de ese servicio conozcan con la mayor antelación posible su traslado.

\* **Expediente 462/1999/20 y 519/1999/29 (Expediente colectivo) (Recomendación nº 90/1999).** Con el fin de hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a ser atendidos en la lengua oficial que elijan y garantizar, al mismo tiempo, que la exigencia del conocimiento del euskara en el acceso a la función pública se lleve a cabo conforme a criterios legales indiscutidos, el Ararteko recomendó al Servicio Vasco de Salud/Osakidetza que adoptase las medidas oportunas para agilizar e impulsar la definitiva aprobación del plan especial de normalización lingüística del sector sanitario, tal y como previene el art. 28 de la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euskadi.

### Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales

\* **Expediente 1245/1997/23 (Recomendación nº 86/1998).** Se recomendó al Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales/Osalan que efectuara verificaciones periódicas en aquellos talleres de reparación de automóviles que manipulan y reparan frenos y embragues, mediante los métodos de toma de muestra y análisis que recoge el Real Decreto 108/1991, de 1 de febrero, con objeto de comprobar de manera fehaciente y exacta si este tipo de actividades laborales han de estar incluidas dentro del Registro de empresas con riesgo al amianto y sometidas a los controles y medidas que la legislación dispone.

## B) ADMINISTRACIÓN FORAL

### - Diputación Foral de Álava

\* **Expedientes 317/1998/23 y 435/1998/23 (Expediente colectivo) (Recomendación nº 88/1998)**. Se recomendó al Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación Foral de Álava que reconsiderase el contenido del convenio que anualmente suscribe con la Federación Alavesa de Pesca y Casting sobre la gestión de ciertos cotos de pesca, puesto que tal convenio ampara que dicha gestión puede llevarse a cabo mediante sociedades colaboradoras, sin contar con ninguna norma jurídica que le habilite para ello. Asimismo, se le recomendó que propusiera a las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava la modificación de la Norma Foral 8/1998, de 23 de febrero, por el que se da nueva redacción a la disposición adicional 7ª, punto 5º de la Norma Foral 33/97, de 19 de diciembre, de Ejecución de los Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Álava para 1998, y que estableciera un precio público único para todos los usuarios en función de su costo, al margen de que la gestión de los cotos la realice la Diputación Foral o, de forma indirecta, las sociedades colaboradoras, ya que, de lo contrario, se vulneraría el principio de igualdad ante la ley en relación con el derecho de asociación que reconocido en la Constitución.

\* **Expediente 182/1999/19 (Recomendación nº 52/1999)**. Se recomendó al Departamento Foral de Hacienda, Finanzas y Presupuestos que, previos los trámites oportunos, declarara nulo un expediente de apremio seguido para ejecutar una multa que se había impuesto al promotor de la queja como sanción por infracción de las normas reguladoras del tráfico, ya que se concluyó que la notificación edictal de la providencia de apremio había infringido las previsiones del artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por dos razones: 1) porque podía llegar a conocer el domicilio del deudor -tal y como se acreditó al conseguir notificar la providencia de embargo- y 2) porque la providencia de apremio no se insertó en el tablón de edictos del Ayuntamiento correspondiente. También se recomendó, en consecuencia, que dejara sin efecto todas las actuaciones que contra los bienes del interesado se hubieran llevado a cabo, y se devolvieran las cantidades que, en su caso, se hubieran detraído.

### - Diputación Foral de Bizkaia

\* **Expediente 1135/1997/22 (Recomendación nº 157/1997)**. Se recomendó al Departamento de Transportes de la Diputación Foral de Bizkaia que introdujeran en el servicio de transporte Bizkaibus las reducciones a los miembros de las familias numerosas que prevé el artículo 21 de la Ley 25/1971 en aquellos trayectos que enlacen dos términos municipales distintos. Sin perjuicio de que inicialmente el Departamento Foral no aceptó los términos de la recomendación, posteriormente acordó conceder a las familias numerosas una tarjeta de tarifas reducidas para utilizarla en todos los servicios integrados en el servicio de transporte Bizkaibus. Esta decisión se materializó mediante la aprobación del Decreto Foral 90/1999, de 8 de junio.

\* **Expediente 1982/1998/21 (Recomendación nº 14/1999)**. El Ararteko considera que las administraciones públicas tienen que prestar asistencia a las mujeres inmigrantes que se vean obligadas a abandonar su hogar para protegerse de las agresiones

de sus cónyuges o compañeros, acogiéndolas -junto con sus hijas e hijos- en los pisos destinados al efecto. Y, desde la perspectiva de defensa de los derechos humanos, esa asistencia debe proporcionarse en idénticas condiciones que al resto de las ciudadanas, con independencia de la situación administrativa en la que las mujeres extranjeras se encuentren respecto a su residencia en el País Vasco. Con esta finalidad, el Ararteko dirigió al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, una recomendación en los siguientes términos:

a) El Ararteko reitera la recomendación general recogida en el Informe al Parlamento Vasco correspondiente a 1997, relativa al acceso de las personas de origen extranjero a los padrones municipales. En efecto, si los ayuntamientos cumplen las disposiciones normativas vigentes, deben facilitar el empadronamiento de todas las personas que residan en la localidad, aun cuando dicha residencia sea irregular desde el punto de vista administrativo. El registro en el padrón permite obtener prestaciones sociales que, en situaciones de precariedad, como las que a menudo padecen las personas inmigrantes, resultan imprescindibles.

b) No obstante, la falta de inscripción en el padrón no podría constituir un impedimento para la asistencia en los casos de violencia doméstica y, en concreto, no debería impedir el acceso a los pisos de acogida. En estos supuestos, los servicios sociales de base habrían de valorar las características de la situación de necesidad, dando prioridad a la protección de la vida y la integridad de la mujer agredida y, eventualmente, de los menores a su cargo.

c) En el desarrollo de estas intervenciones tuitivas, el personal de los servicios sociales debería tener en cuenta, entre otras cuestiones, el principio de confidencialidad que rige su relación con el usuario. A la hora de valorar el cumplimiento de los requisitos de acceso a las casas refugio, tampoco debería ignorarse la concurrencia de determinados factores que, de hecho, podrían impedir a la mujer inmigrante agredida interponer una denuncia, o llevar a cabo otras actuaciones exigibles en condiciones normales. Insistimos en que la defensa de los derechos fundamentales de la mujer que ha sufrido violencia habría de orientar toda la intervención de las instituciones.

\* **Expediente 407/1999/15 (Recomendación nº 34/1999).** Entre el 25 de febrero y el 22 de marzo una draga, subcontratada por la Diputación Foral de Bizkaia por medio de una UTE, extrajo 22.373 m<sup>3</sup> de arena fuera del ámbito de extracción autorizado por la Demarcación de Costas del País Vasco mediante resolución de 4 de octubre de 1998. Por ello, se recomendó al Departamento de Medio Ambiente y Acción Territorial de la Diputación Foral de Bizkaia que repusiera inmediatamente la arena extraída sin autorización administrativa, trasladando arena desde la zona permitida a aquellos puntos exactos en los que se efectuó la retirada irregular de áridos. Se recomendó, además, que repercutiera el costo de estos trabajos sobre la empresa contratada y/o subcontratada para la ejecución de la obra de acondicionamiento de la playa de Arrigunaga; que estudiara la posible responsabilidad de la empresa contratada para llevar la dirección de la obra, y controlara que su ejecución se ajustaba al proyecto de dragado, así como de la empresa contratada específicamente para supervisar los trabajos de dragado. Asimismo, que llevara a cabo los estudios necesarios para comprobar las posibles modificaciones que se puedan producir en el banco de arena en el periodo de un año con posterioridad a la finalización de los trabajos de dragado, así como en el perfil y en la planta de la playa de Bakio. También se recomendó que, una

vez que el 20 de mayo finalice la segunda prórroga de la autorización para extracción de arena concedida por la Demarcación de Costas del País Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia se abstenga de solicitar nuevas prórrogas, ya que ello sería contrario a lo señalado por el art. 81-1º de la Ley 22/1988 de costas y 164-1º de su Reglamento de desarrollo.

#### **- Diputación Foral de Gipuzkoa**

\* **Expediente 1875/1997/19 (Recomendación nº 2/1999).** Se recomendó a la Diputación Foral de Gipuzkoa, en concreto a la Hacienda Foral, que se dejaran sin efecto ciertos expedientes de apremio tramitados para hacer efectivas determinadas sanciones por infracciones de las normas reguladoras del tráfico, impuestas por los órganos competentes de la Dirección de Tráfico y Parque Móvil del Gobierno Vasco, porque éstas habían prescrito. Ello se debía a que, desde la fecha en la que se notificaron las providencias de apremio hasta que se produjo el correspondiente embargo, había transcurrido un plazo superior al previsto en el artículo 81.1 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.

\* **Expediente 27/1998/21OF (Recomendación nº 18/1999).** Las administraciones públicas tienen que prestar asistencia a las mujeres inmigrantes que se vean obligadas a abandonar su hogar para protegerse de las agresiones de sus cónyuges o compañeros, acogiéndolas -junto con sus hijas e hijos- en los pisos destinados al efecto. Y, desde la perspectiva de defensa de los derechos humanos, esa asistencia debe proporcionarse en idénticas condiciones que al resto de las ciudadanas, con independencia de la situación administrativa en la que las mujeres extranjeras se encuentren respecto a su residencia en el País Vasco. Con esta finalidad, el Ararteko dirigió al Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa una recomendación en idénticos términos que la dirigida a la Diputación Foral de Bizkaia en el expte. 1982/1998/21, que consta en este capítulo).

### **C) ADMINISTRACIÓN LOCAL**

#### **a/ Ayuntamientos de Álava**

##### **- Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz**

\* **Expediente 1419/1998/19 (Recomendación nº 67/1998).** En un expediente de queja tramitado por la negativa del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz a reconocer el derecho de un ciudadano a percibir el Ingreso Mínimo de Inserción, una Ayuda de Emergencia Social y una prestación alimenticia, se recomendó que se revisara de oficio la Resolución del Concejal Delegado del Área de Asuntos Sociales por la que se acuerda dicha denegación, con los efectos que fueran procedentes respecto a su parte dispositiva, y que se tuviera en cuenta para ello que el domicilio del interesado es el que aparece reflejado en los asientos del padrón municipal de habitantes. El Ayuntamiento informó de que, como consecuencia del expediente administrativo incoado al efecto, se ha reconocido que el domicilio del promotor de la queja es el que aparece reflejado en

el padrón municipal de habitantes y que, por tanto, se ha concedido al interesado una ayuda de emergencia social.

\* **Expediente 389/1999/20 (Recomendación nº 35/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que adoptase las medidas oportunas para atender la pretensión de la promotora de la queja: obtener las copias de las pruebas teóricas y prácticas realizadas por los aspirantes declarados aprobados en la convocatoria que hizo pública la corporación municipal para la creación de una lista de técnicos/as.

## **b/ Ayuntamientos de Bizkaia**

### **- Ayuntamiento de Alonsotegi**

\* **Expediente 1844/1997/17 (Recomendación nº 167/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Alonsotegi que clausurara una sociedad recreativo-cultural hasta que los titulares de la instalación obtuvieran la preceptiva licencia de apertura que garantizara que se han adoptado las medidas necesarias para el correcto funcionamiento de la instalación, todo ello conforme al procedimiento previsto en el RAMINP.

### **- Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano**

\* **Expediente 1555/1997/17 (Recomendación nº 107/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano que adoptara las medidas necesarias para inspeccionar y controlar los ruidos que se derivan de los establecimientos de hostelería de esa localidad en horario nocturno, y, en concreto, que a este respecto se realizara un seguimiento sobre uno determinado.

\* **Expediente 203/1999/15 (Recomendación nº 53/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano que incoara un expediente de investigación para determinar la titularidad del camino que desde Boroa se dirige al monte Arrizuriaga, siguiendo el procedimiento señalado en los arts. 45 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Y que, en el caso de que dicho expediente se resolviera concluyendo que el camino a Arrizuriaga es de titularidad municipal, el Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano llevara a cabo las actuaciones necesarias para acondicionar el firme de dicho camino.

### **- Ayuntamiento de Barakaldo**

\* **Expediente 2249/1998/17 (Recomendación nº 108/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Barakaldo que adoptase las medidas necesarias para inspeccionar y controlar los ruidos que se derivan de los establecimientos de hostelería de esa localidad en horario nocturno, y, en concreto, que se realizara, a este respecto, un seguimiento sobre uno determinado.

### **- Ayuntamiento de Bedia**

\* **Expediente 1388/1997/15 (Recomendación nº 37/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bedia, que, en el ejercicio de sus competencias y en cumplimiento de sus obligaciones legales, llevara a cabo las actuaciones necesarias para acondicionar el camino de acceso al barrio de Ereño.

**- Ayuntamiento de Bermeo**

\* **Expediente 2292/1998/15 (Recomendación nº 38/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bermeo que exigiera al propietario de un garaje que adoptara las medidas necesarias para evitar la transmisión de ruidos al piso de arriba.

**- Ayuntamiento de Bilbao**

\* **Expedientes 1655/1997/19, 2563/1998/19 y 501/1999/19 (Recomendaciones nº 98/1998, nº 22/1999 y nº 55/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que revocara sendas sanciones impuestas 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 los imputados en los expedientes sancionadores.

\* **Expediente 1694/1997/21 (Recomendación nº 36/1998)**. Como consecuencia de una actuación policial, se dirigió al Ayuntamiento de Bilbao la siguiente recomendación:

a) Las actuaciones policiales de protección de la seguridad ciudadana consistentes en la identificación de las personas u otras comprobaciones en la vía pública no pueden ser indiscriminadas, pues resultan procedentes únicamente cuando vayan dirigidas al esclarecimiento de algún hecho delictivo causante de grave alarma social. En cualquier caso, el registro de las pertenencias personales debe limitarse a un control superficial realizado con las debidas garantías, lo que implica efectuarlo en la propia vía pública -salvo que la persona afectada solicite otra cosa- y, en todo caso, a la vista del interesado, sin que sea admisible obligar a éste a permanecer de espaldas mientras se realiza el control sobre sus pertenencias.

b) De acuerdo con lo establecido en el art. 495 LECr, no se puede detener por simples faltas, salvo que el presunto reo no tuviese domicilio conocido ni diese fianza bastante para garantizar su comparecencia ante el juzgado. Cuando la detención resulte procedente, la medida de registro corporal con desnudo integral no debe constituir una práctica habitual, pues sólo está justificada en aquellos casos en los que las circunstancias personales del detenido, las del delito imputado o la dinámica de la detención la conviertan en una medida necesaria, según los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En todo caso, el responsable de su adopción deberá hacer constar la decisión por escrito, con una motivación sucinta, para que resulte posible un posterior control sobre la adecuación de la medida.

c) Los derechos de las personas detenidas -recogidos en el art. 520 LECr- deben respetarse en todo caso. A la vista del caso que nos ocupa, ha de insistirse en la obligación impuesta a los cuerpos policiales de informar a los padres o tutores de los detenidos menores de edad sobre la detención y sobre el lugar de custodia. Si los responsables del menor no son hallados, habrá de darse cuenta inmediatamente al ministerio fiscal. Asimismo, en los casos de detención de personas extranjeras, la Policía Municipal habrá de prestar especial atención al nivel real de comprensión lingüística, recurriendo de oficio a la asistencia de un intérprete en cuanto surja la menor duda sobre la capacidad del detenido para comprender las razones de su detención o el contenido de sus derechos.

\* **Expediente 99/1998/19 (Recomendación nº 91/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que devolviera las cantidades detraídas del patrimonio del interesado como consecuencia de la tramitación de un expediente de apremio, pues las sanciones impuestas en los expedientes tramitados por infracción de las normas del tráfico que se encontraban, entre otras, en su origen, no tenían acomodo en el ordenamiento jurídico -las denuncias habían sido formuladas por vigilantes de la OTA, sin que éstos los hubieran ratificado-, por defectos constatados, en uno de los expedientes, en la práctica de las notificaciones y, además, porque habían prescrito.

\* **Expediente 1368/1998/21 (Recomendación nº 70/1998)**. Como consecuencia de un expediente de queja tramitado a raíz de una detención llevada a cabo por funcionarios de su Policía Local, se envió al Ayuntamiento de Bilbao una recomendación con las siguientes consideraciones:

a) Respecto a la medida consistente en obligar a la persona detenida a desnudarse íntegramente en las dependencias policiales, hay que insistir en que el registro corporal no puede convertirse en una práctica habitual, sino que únicamente puede adoptarse cuando concurren criterios de razonabilidad y proporcionalidad que la justifiquen. A efectos de permitir el control posterior sobre dicha motivación, es preciso que ésta se haga constar por escrito, siquiera sucintamente.

b) Cabe recordar el tenor literal del art. 520.2 LECr, de acuerdo con el cual toda persona detenida “*será informada, de modo que le sea comprensible, y de forma inmediata, de los hechos que se le imputan y las razones motivadoras de su privación de libertad, así como de los derechos que le asisten*”. Entre otras cosas, la disposición citada crea la obligación de dar a conocer los derechos en el momento mismo de la detención, elaborando el acta escrita al entrar en las dependencias policiales, y no únicamente en el momento previo a la declaración. Todo ello, con independencia de que se pueda reiterar la información en presencia del abogado para que éste pueda comprobar que el detenido los ha comprendido. Asimismo, puesto que dicho precepto legal recoge una serie de derechos diferentes, que pueden ejercitarse independientemente, es conveniente que se modifique la redacción del acta de información de derechos, haciendo constar después de cada uno de ellos si la persona lo ha comprendido y su respuesta a cada ofrecimiento.

c) En aplicación de lo dispuesto en el art. 520.1 LECr, la detención no puede prolongarse más allá “*del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos*”. Como se trata de un supuesto de privación de libertad, debe interpretarse de modo restrictivo, asumiendo que no todas las diligencias que se realizan con ocasión de una detención van dirigidas al esclarecimiento de los hechos, por lo que no justifican la prolongación de la detención. Por otra parte, cuando en los casos de personas extranjeras haya que pedir información al Cuerpo Nacional de Policía, es preciso que el Servicio de Seguridad Ciudadana tome todas las medidas necesarias para agilizar los trámites y evitar dilaciones en la detención.

d) El art. 523 LECr. recoge el derecho de la persona detenida a recibir visitas. Cuando el funcionario policial responsable de la investigación entienda que el ejercicio de ese derecho puede comprometer el éxito de aquélla, podrá denegar la visita, pero deberá hacer constar la decisión por escrito, con expresión de los motivos concurrentes, de modo que resulte posible el control posterior sobre la adecuación de la medida. La

carencia de una dependencia adecuada para que pueda tener lugar la entrevista, que se menciona en uno de los informes del Servicio de Seguridad Ciudadana, ya había sido puesta de relieve en la actuación de oficio iniciada por el Ararteko a raíz de la visita realizada a la comisaría de Garellano. Puesto que existe un proyecto de obras para modificar esas dependencias, conviene que se tenga en cuenta la necesidad de contar con algún espacio adecuado para que las personas detenidas se puedan comunicar con sus allegados.

\* **Expediente 1982/1998/21 (Recomendación nº 16/1999).** Las administraciones públicas tienen que prestar asistencia a las mujeres inmigrantes que se vean obligadas a abandonar su hogar para protegerse de las agresiones de sus cónyuges o compañeros, acogiéndolas -junto con sus hijas e hijos- en los pisos destinados al efecto. Y, desde la perspectiva de defensa de los derechos humanos, esa asistencia debe proporcionarse en idénticas condiciones que al resto de las ciudadanas, con independencia de la situación administrativa en la que las mujeres extranjeras se encuentren respecto a su residencia en el País Vasco. Con esta finalidad, el Ararteko dirigió al Ayuntamiento de Bilbao una recomendación en idénticos términos que la dirigida a la Diputación Foral de Bizkaia en el expte. 1982/1998/21, que consta en este capítulo.

\* **Expediente 2505/1998/23 (Recomendación nº 60/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao, titular del servicio público de cementerios, que reconociera, previa instrucción del oportuno expediente administrativo, su responsabilidad patrimonial por la rotura de la lápida frontal de una sepultura del cementerio de Vista Alegre, daños éstos ocasionados al llevarse a cabo labores de inhumación por parte de operarios del, entonces, Instituto Municipal de Servicios Funerarios y de Cementerios.

\* **Expediente 2601/1998/22 (Recomendación nº 74/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que reintegrara al promotor de la queja las cantidades por él abonadas, así como los intereses generados por ellas, ya que cuando se notificó al interesado el emplazamiento de embargo, la deuda que se pretendía liquidar con el pago referido estaba prescrita, pues había transcurrido el plazo de 5 años que establece el art. 64.b) de la Norma Foral General Tributaria de Bizkaia para poder exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas.

\* **Expediente 102/1999/19 (Recomendación nº 25/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que dejara sin efecto un requerimiento efectuado al propietario de un vehículo para que lo retirara de la vía pública por presentar síntomas de abandono, para que lo diera de baja en el registro correspondiente y, posteriormente, lo desguazara. La recomendación tenía su fundamento en que el vehículo en cuestión disponía de su certificado de ITV en vigor. Los argumentos esgrimidos eran los reflejados en la recomendación de carácter general incluida en el informe ordinario correspondiente a 1998, bajo el epígrafe "Sobre la retirada de la vía pública de los vehículos abandonados".

#### - Ayuntamiento de Busturia

\* **Expediente 2540/1998/23 (Recomendación nº 1/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Busturia que revocase una resolución sancionadora por infracción

de normas urbanísticas, aprobada por acuerdo de la Comisión de Gobierno, puesto que era nula de pleno derecho, al haber sido dictada prescindiendo de las formalidades y garantías previstas en el procedimiento legalmente establecido.

#### - Ayuntamiento de Erandio

\* **Expediente 1387/1997/23 (Recomendación nº 19/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Erandio que revocase un decreto de alcaldía por el que se desestimaba la reclamación de responsabilidad patrimonial administrativa que formuló el promotor de la queja como consecuencia de los daños causados en su vehículo, puesto que la resolución citada no consideraba la relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva que existe entre el daño producido y el funcionamiento del servicio municipal de mantenimiento y cuidado de las vías urbanas. También se le recomendó que dictase una nueva resolución en la que reconociera su responsabilidad patrimonial, y que indemnizara al reclamante por los daños sufridos en la cantidad acreditada en el expediente.

#### - Ayuntamiento de Górliz

\* **Expediente 1536/1996/15 (Recomendación nº 87/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Górliz que concediera una licencia de obra para finalizar la construcción de la vivienda unifamiliar situada en Uresaranse, afectada por el avance del plan parcial de dicha zona. Como condiciones urbanísticas de la licencia, el Ayuntamiento debería exigir al interesado que avale el importe de la liquidación provisional de cargas de urbanización, a cuenta de la liquidación definitiva que en su día habría de efectuarse en el proceso de gestión urbanística del sector residencial Uresaranse. Dado que las cesiones de terreno vienen impuestas por ley mediante el correspondiente documento urbanístico de equidistribución, sería suficiente con el compromiso escrito de cesión a futuro firmado por el interesado.

#### - Ayuntamiento de Ortuella

\* **Expediente 715/1997/15 (Recomendación nº 152/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Ortuella que ejecutara subsidiariamente la orden de derribo de una cuadra declarada en estado de ruina.

#### - Ayuntamiento de Plentzia

\* **Expediente 1510/1998/23 (Recomendación nº 40/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Plentzia que dictara una resolución expresa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial, en virtud de la obligación prevista en los artículos 42 y 43 de la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, una vez que se haya instruido el expediente administrativo correspondiente, conforme a las prescripciones establecidas en el RD 429/1993 de 26 de marzo.

#### - Ayuntamiento de Portugalete

\* **Expediente 640/1998/17 (Recomendación nº 89/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Portugalete que dejara sin efecto un acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno, en el que se disponía suspender la ejecución de otro del mismo

órgano, por el que se concedía al titular de una actividad una licencia para instalar la tubería de aireación en un local, ya que dicho acuerdo se había adoptado sin que concuerrieran los requisitos y las circunstancias previstas en el artículo 104 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, que, según el propio Ayuntamiento, fundamentó la actuación administrativa citada.

#### - Ayuntamiento de Sestao

\* **Expediente 2376/1998/23 (Recomendación nº 23/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Sestao que iniciase de oficio la tramitación de un expediente de investigación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 45 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, para determinar la titularidad de una plaza, con objeto de exigir a su propietario una correcta conservación.

#### - Ayuntamiento del Valle de Trápaga/Trapagaran

\* **Expediente 1189/1997/22 (Recomendación nº 2/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Valle de Trápaga/Trapagaran que iniciara la investigación que sobre sus propios bienes le reconoce el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, arts. 45 y siguientes, para concretar la titularidad del camino que va desde Barrionuevo a Bitarratxo. Asimismo, se le recomendó que, si del ejercicio de esa potestad se deducía la titularidad municipal de la vía, inscribiera ésta en el inventario municipal de bienes y derechos del Valle de Trápaga-Trapagaran y ejecutara las labores de reparación y mantenimiento que el camino precisara. Expresada la voluntad del Ayuntamiento de Valle de Trápaga-Trapagaran de dar cumplimiento a la recomendación elevada y ante la demora en la resolución del expediente, esta institución solicitó ser informada sobre el estado en el que se encontraba la tramitación del expediente de investigación. Esta documentación a la fecha de cierre de este informe no se ha recibido en esta institución.

### c/ Ayuntamientos de Gipuzkoa

#### - Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián

\* **Expedientes 1701/1997/19, 1972/1997/19, 642/1998/19 y 669/1998/19 (Expediente colectivo) (Recomendación nº 112/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que, previos los trámites oportunos, modificara y, en su caso, suprimiera determinados preceptos de la Ordenanza del Servicio Municipal de Estacionamiento Regulado. La corporación municipal manifestó su intención de aceptar incuestionablemente la recomendación en lo que se refería al contenido de alguno de los preceptos. Respecto a otros, a la vista de la envergadura de las premisas jurídicas manejadas, el consistorio donostiarra asumió el compromiso de proceder a un exhaustivo análisis jurídico de las consideraciones que fundamentaban la recomendación y actuar en consecuencia.

\* **Expediente 26/1998/21OF (Recomendación nº 17/1999)**. Las administraciones públicas tienen que prestar asistencia a las mujeres inmigrantes que se vean obligadas a abandonar su hogar para protegerse de las agresiones de sus cónyuges o compañeros, acogiéndolas -junto con sus hijas e hijos- en los pisos destinados al

efecto. Y, desde la perspectiva de defensa de los derechos humanos, esa asistencia debe proporcionarse en idénticas condiciones que al resto de las ciudadanas, con independencia de la situación administrativa en la que las mujeres extranjeras se encuentren respecto a su residencia en el País Vasco. Con esta finalidad, el Ararteko dirigió al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián una recomendación en idénticos términos que la dirigida a la Diputación Foral de Bizkaia en el expte. 1982/1998/21, que consta en este capítulo.

\* **Expediente 528/1999/22 (Recomendación nº 67/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que anulase unas liquidaciones giradas a los titulares de una vivienda en concepto de tasa de recogida de basuras, dado que la entidad local no presta ese servicio de manera efectiva a tal inmueble.

#### - Ayuntamiento de Elgoibar

\* **Expediente 1668/1998/17 (Recomendación nº 103/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Elgoibar que mediante un decreto de su alcaldía acordara, como medida cautelar, la inmediata clausura de una actividad que se desarrolla en el segundo piso de un inmueble, tal y como reiterada jurisprudencia ha señalado en este sentido, hasta que obtenga las preceptivas licencias que garanticen el correcto funcionamiento de la instalación.

#### - Ayuntamiento de Irun

\* **Expediente 2610/1998/16 (Recomendación nº 9/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Irun que, en virtud de lo establecido en la Orden de 3 de febrero de 1998 y normas que la sustituyan, admita el pago de deudas en las cajas públicas de ella dependientes en cualquier moneda fraccionaria de curso legal, sin limitación alguna en cuanto a su número.

\* **Expediente 547/1999/22 (Recomendación nº 65/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Irun que requiriera nuevamente al titular de un establecimiento de hostelería para que legalizara la actividad conforme establecen el art. 65 y concordantes de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

\* **Expediente 547/1999/22 (Recomendación nº 66/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Irun que clausurara un establecimiento de hostelería, como medida cautelar, y hasta que se legalizara su actividad.

#### - Ayuntamiento de Lasarte-Oria

\* **Expediente 2313/1998/19 (Recomendación nº 104/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Lasarte-Oria que revocara sendas sanciones impuestas por infracciones de las normas reguladoras del tráfico, porque las notificaciones de los acuerdos adoptados se habían llevado a cabo por la vía edictal sin que existiera justificación suficiente, y porque, además, la propia notificación edictal había infringido los requisitos previstos en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues no se habían insertado los acuerdos en el tablón de anuncios del

Ayuntamiento. El Ayuntamiento revocó las resoluciones sancionadoras por haber apreciado que las infracciones estuvieron afectadas por el instituto de la prescripción.

- **Ayuntamiento de Mutriku**

**Expediente 2468/1998/23 (Recomendación nº 19/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Mutriku que iniciase la tramitación de un expediente de responsabilidad patrimonial con objeto de determinar, en su caso, la indemnización por daños que fuera procedente, en favor de los propietarios de un inmueble afectado por las obras realizadas en determinado edificio, pues el acometimiento de esas obras ha originado la declaración de ruina parcial.

- **Ayuntamiento de Soraluze/Placencia de las Armas**

\* **Expediente 2339/1998/20 (Recomendación nº 28/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Soraluze/Placencia de las Armas que adoptara las medidas oportunas para revisar la situación en la que un funcionario "*perteneciente*" al servicio de policía municipal realizaba *de facto*, con carácter permanente y estable, trabajos administrativos, no habiéndose procedido a ninguna regulación de tal situación, ni en lo que a la configuración de la vacante respecta, ni en lo que atañe a su provisión según principios de igualdad, mérito y capacidad.

- **Ayuntamiento de Tolosa**

\* **Expediente 2590/1998/23 (Recomendación nº 51/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Tolosa que revocase un decreto por el que se resolvía rechazar una reclamación formulada por responsabilidad patrimonial, en resarcimiento de los daños sufridos por un vehículo en un accidente de tráfico, ya que de los datos obrantes en el procedimiento se podía concluir la existencia de una concurrencia de culpas de los servicios municipales, en cuanto responsables de la ordenación y señalización de las vías urbanas, y del conductor del automóvil, propietario del mismo y promotor de la queja. También se le recomendó que, posteriormente, dictase una nueva resolución en la que se reconociera la responsabilidad municipal y, por tanto, la obligación del Ayuntamiento de satisfacer la parte que le corresponde de los daños sufridos por el vehículo.

- **Ayuntamiento de Urnieta**

\* **Expediente 210/1998/19 (Recomendación nº 32/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Urnieta que dejasen sin efecto las consecuencias jurídicas que pudieren derivarse de sendos expedientes tramitados por infracciones de las normas reguladoras del tráfico, pues se constató que las resoluciones sancionadoras carecían de firma de la autoridad competente.

- **Ayuntamiento de Zarautz**

\* **Expediente 1087/1997/23 (Recomendación nº 142/1997).** Se recomendó al Ayuntamiento de Zarautz que iniciara un expediente de oficio, con objeto de establecer las condiciones adecuadas para que los vehículos llevaran a cabo la carga y

descarga en una calle de ese municipio, para evitar así las molestias a los vecinos y para garantizar una correcta y adecuada realización de las labores comerciales del local de negocio situado en esa dirección.

- **Ayuntamiento de Zizurkil**

\* **Expediente 2072/1998/17 (Recomendación nº 102/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Zizurkil que el expediente municipal iniciado tras la solicitud de legalización formulada por la representación de determinada empresa siguiera el procedimiento prescrito en el RAMINP.

## 2. RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS

### A) GOBIERNO VASCO

#### - Departamento de Hacienda y Administración Pública

\* **Expediente 1700/1997/18 (Recomendación nº 93/1998)**. Se recomendó al Departamento de Hacienda y Administración Pública que, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 52.1 de la Ley 6/1989, de Función Pública Vasca, se reconociera el derecho de la promotora de la queja a ocupar un puesto correspondiente al Cuerpo A-1 desde el momento en que accedió a él, y que, en consecuencia, se le reconociese a todos los efectos como prestado en éste el tiempo de servicio que permaneció en una plaza no abierta al Cuerpo A 1. Asimismo, que su primer destino en un puesto abierto al Cuerpo A-1 fuese considerado como adscripción provisional, en lugar de comisión de servicios y, por tanto, fuese incluida dentro del ámbito de aplicación de la disposición adicional 8ª, de la Ley 10/1996, de 27 de diciembre.

#### - Departamento de Educación, Universidades e Investigación

\* **Expediente 2503/1998/18 (Recomendación nº 11/1999)**. Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que, cuando la ocupación de una vivienda sea requisito de acceso a determinados puestos de trabajo, se establezcan las condiciones de esa ocupación mediante la utilización del instrumento jurídico adecuado, procurando que, en todo caso, la exigencia de residir en tal vivienda no suponga carga alguna para el empleado. Asimismo, en relación con el supuesto concreto que originó la queja, se le recomendó que, mientras se articulara lo anterior, adoptara las medidas oportunas para dar una respuesta a la petición del interesado en queja, teniendo en cuenta los criterios generales apuntados. En este sentido, debería estudiarse su petición valorando si las reposiciones de electrodomésticos que solicitó son o no acordes con lo que puede estimarse equipamiento habitual en las viviendas de nuestra Comunidad.

\* **Expediente 2583/1998/20 (Recomendación nº 36/1999)**. Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que adoptase las medidas oportunas para revisar un acuerdo de denegación de ayuda de transporte, de manera que se tomaran en consideración los datos aportados por la interesada para acreditar su situación económica y familiar en el año 1997 o aquellos otros que se estimase oportuno requerir, pero relativos, en todo caso, a la situación de independencia alegada por la promotora de la queja.

\* **Expediente 191/1999/20 (Recomendación nº 32/1999)**. Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que adoptara las medidas oportunas para revisar el proceso de admisión seguido al inicio del curso 98-99 en el Conservatorio Superior Juan Crisóstomo de Arriaga, de tal forma que se determinase -en atención a la puntuación conseguida, el concurso de terceros alumnos interesados, etc.- si el promotor de la queja tuvo posibilidad de optar por formalizar su matrícula como alumno oficial en el ciclo superior de acordeón, por entender que la actual regulación de la organización de los conservatorios en nada obsta la posibilidad

de optar entre instrumentos. Si como consecuencia de esta revisión se llegase a una solución afirmativa o positiva para el interesado, deberían analizarse las posibilidades que asegurasen una correcta reposición de sus intereses.

\* **Expediente 387/1999/20 (Recomendación nº 42/1999)**. Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que adoptase las medidas oportunas para atender la demanda de escolarización de un niño de dos años en un colegio público, para el curso escolar 1999-2000, y que diera una respuesta a sus necesidades educativas especiales poniendo a su disposición el personal de apoyo que resultara preciso.

#### **Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea**

\* **Expediente 2288/1998/20 (Recomendación nº 97/1998)**. Se recomendó a la Universidad del País Vasco que, utilizando la vía del recurso administrativo formulado por el interesado en queja -cauce que legitima la revisión de los actos administrativos-, adoptara las medidas oportunas que asegurasen la revisión de la labor de evaluación de la comisión constituida con motivo de la convocatoria anunciada para proveer una plaza de profesor asociado de la Escuela de Enfermería de Donostia/San Sebastián (área de conocimiento: enfermería; salud comunitaria II), en particular en lo que se refiere al apartado del baremo relativo a la experiencia profesional y, en consecuencia, dictara una nueva resolución motivada que, en cuanto al fondo del asunto, tuviera en cuenta las consideraciones doctrinales realizadas sobre el concepto de salud pública/salud comunitaria.

#### **- Departamento de Interior**

\* **Expediente 261/1997/21 (Recomendación nº 49/1998)**. Se recomendó al Departamento de Interior que, teniendo en cuenta lo inadecuado de unas detenciones por la comisión de una falta, y para reparar en la medida de lo posible los perjuicios causados, adoptase las medidas oportunas para cancelar todas las anotaciones relacionadas con los interesados que pudieran existir en sus archivos y registros como consecuencia de tales detenciones.

#### **- Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente**

\* **Expediente 736/1999/25 (Recomendación nº 78/1999)**. Se recomendó al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente que revisara la decisión contenida en una resolución del Delegado Territorial de Vivienda de Álava en el sentido de excluir al promotor de la queja de un procedimiento de adjudicación de viviendas, por ser propietario de otra vivienda, y que, en su caso, ajustara su actuación a los cauces previstos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en materia de revisión de actos declarativos de derechos.

#### **- Departamento de Industria, Agricultura y Pesca**

\* **Expediente 14/1998/16OF (Recomendación nº 62/1998)**. Se recomendó al Departamento de Industria, Agricultura y Pesca que, mientras en la prestación del servicio público de suministro de gas natural concurren las notas que, según el

Tribunal Constitucional, caracterizan a las prestaciones patrimoniales de carácter público (es decir, tratarse de un servicio público esencial y no existir concurrencia efectiva con el sector privado en su prestación), el cobro de los derechos de alta e inspección se estableciera mediante una norma con rango formal de ley. Asimismo, que instara a las empresas suministradoras de gas la anulación de los cobros efectuados en concepto de “derechos de alta e inspección”, así como en cualquier otro concepto que no goce de la correspondiente cobertura legal, y devolviera a los usuarios las cantidades ingresadas por tales conceptos.

#### - Departamento de Transportes y Obras Públicas

\* **Expedientes 976/1999/18, 980/1999/18 y 981/1999/18 (Expediente colectivo), 977/1999/18 y 982/1999/18 (Recomendaciones nº 93/1999, nº 97/1999 y nº 98/1999).** Se recomendó al Departamento de Transportes y Obras Públicas que revisara los acuerdos denegatorios de las solicitudes cursadas por varios funcionarios para asistir a cursos de euskara, y que dictara nuevas resoluciones, después de valorar si efectivamente los cursos de euskara a los que asistieron previamente fueron realizados con aprovechamiento.

\* **Expediente 975/1999/18, 978/1999/18 y 979/1999/18 (Expediente colectivo) (Recomendación nº 92/1999).** Se recomendó al Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco que, al autorizar la asistencia a cursos de euskara, se respetara el orden natural que resultaba de aplicar los criterios de prioridad previstos por las normas aplicables: el Decreto 190/1998, de 28 de julio, que aprueba el Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo de los funcionarios del Gobierno Vasco, el Plan de Normalización del Uso del Euskara. Dicho orden natural había sido alterado al valorar la asistencia previa de los funcionarios a cursos de euskara y su aprovechamiento, que no estaban considerados en las normas como criterios de prioridad.

## B) ADMINISTRACIÓN FORAL

#### - Diputación Foral de Bizkaia

\* **Expediente 1177/1998/23 (Recomendación nº 10/1999).** Se recomendó al Departamento de Obras Públicas de la Diputación Foral de Bizkaia que revocara una orden por la que se resolvía un expediente de responsabilidad desestimando una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños causados en un vehículo, ya que de la información y documentación obrante en el expediente administrativo se desprendía la relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva entre el perjuicio ocasionado y el funcionamiento del servicio foral de mantenimiento y cuidado de las vías públicas. También se le recomendó que dictase una nueva resolución en la que reconociera su responsabilidad patrimonial, y que indemnizara al reclamante por los daños sufridos en la cantidad acreditada en el expediente.

#### - Diputación Foral de Gipuzkoa

\* **Expediente 1237/1997/23 (Recomendación nº 154/1997).** Se recomendó a la Diputación Foral de Gipuzkoa que revocase una liquidación girada en

concepto de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y practicase otra nueva comprensiva de la deducción por inversión de vivienda, el cual incluyese todos los gastos derivados de la adquisición de la vivienda habitual excepto los intereses y, por tanto, las comisiones de apertura de créditos dirigidos a la adquisición de la vivienda, gastos de tasación, y más gastos que se encuentren adecuadamente justificados.

\* **Expediente 1418/1998/16 (Recomendación nº 72/1999)**. Se recomendó al Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa que anulara una certificación de descubierto y providencia de apremio dictadas sobre la determinada liquidación, ya que el medio utilizado para practicar las notificaciones que precedieron a la publicación en el Boletín Oficial del Territorio Histórico no permitieron tener constancia de el interesado las hubiera recibido, lo que, a la luz de la reiterada jurisprudencia sobre el particular, determina la improcedencia de tal recurso extraordinario.

## C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

### a/ *Ayuntamientos de Álava*

#### - Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz

\* **Expediente 1924/1997/22 (Recomendación nº 22/1998)**. Se recomendó al Centro de Protección de Animales del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que, con vistas a futuras actuaciones, exigiese la acreditación de la representación para aceptar las renunciaciones a todos los derechos sobre los animales de compañía que presenten los/as ciudadanos/as en nombre del titular del animal, ya que el art. 32 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común indica que, para renunciar a derechos en nombre de otra persona ante una administración, deberá acreditarse la representación utilizando cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. Asimismo, se recomendó que se iniciase un expediente de responsabilidad patrimonial de oficio para reparar los perjuicios que había ocasionado a la promotora de la queja la entrega de un pastor alemán de su propiedad, por parte del Centro de Protección Animal, sin su previo y formal consentimiento.

#### - Ayuntamiento de Ayala/Aiara

\* **Expediente 2360/1998/15 (Recomendación nº 29/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Ayala/Aiara que revocara un acuerdo sobre concesión de licencia para ampliación de hornera, ya que, al estar próximo un camino público, conceder la licencia conculcaría lo dispuesto por las Normas Subsidiarias de Ayala/Aiara y por la Norma Foral 6/1995 sobre Uso, Conservación y Vigilancia de Caminos Rurales en Álava.

#### - Ayuntamiento de Arraia-Maeztu

**Expediente 2338/1998/17 (Recomendación nº 7/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Arraia-Maeztu que, conforme a lo previsto en el artículo 65. b) de

la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, y previa audiencia del interesado, decretase la clausura de una actividad de cebadero de pollo, situada en la localidad de Sabando.

### **b/ Ayuntamientos de Bizkaia**

#### **- Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana/Abanto-Zierbena**

\* **Expediente 7/1997/22 (Recomendación nº 4/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana/Abanto-Zierbena que adoptara un acuerdo para reconocer a favor de la reclamante un derecho de paso mediante terrenos comunales que le permitiera acceder con vehículo rodado a la finca y vivienda de su propiedad, por establecerlo así el art. 567 en relación con el art. 4-1º y 3º del Código Civil. Al adoptar dicho acuerdo, el Ayuntamiento debería señalar en un plano el trazado del camino de acceso, determinando su anchura, y efectuar un replanteo sobre el terreno, estaquillando o señalizando el trazado del acceso y sus dimensiones.

#### **- Ayuntamiento de Arrieta**

\* **Expediente 1109/1996/15 (Recomendación nº 17/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento que revocara la licencia de obras para legalizar la instalación de una caldera de calefacción, por ser contraria a derecho.

#### **- Ayuntamiento de Barakaldo**

\* **Expediente 2388/1998/23 (Recomendación nº 62/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Barakaldo que revocase una resolución de la Comisión Municipal de Gobierno por la que se acordaba desestimar una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que, a juicio del Ararteko, el 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 advertir cualquier diferencia del trazado de la calzada o acera. También se le recomendó que, posteriormente, dictase una nueva resolución, previa instrucción del oportuno expediente administrativo, reconociendo su parte de responsabilidad patrimonial en los daños producidos al promotor de la queja.

#### **- Ayuntamiento de Basauri**

\* **Expediente 1401/1997/23 (Recomendación nº 20/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Basauri que revocara un decreto de alcaldía por el que se desestimó la reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por el reclamante como consecuencia de los daños sufridos en su vehículo, ya que dicha resolución no consideraba la relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva que existe entre el daño producido y el funcionamiento del servicio municipal de cuidado y mantenimiento de las vías urbanas. También se le recomendó que, posteriormente, dictase una nueva resolución en la que reconociera su responsabilidad patrimonial, y que indemnizara al reclamante por los daños sufridos en la cantidad acreditada en el expediente.

### - Ayuntamiento de Bilbao

\* **Expediente 243/1997/23 (Recomendación nº 126/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que resolviera una solicitud de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados por una empresa concesionaria, aun cuando se había solicitado una certificación de actos presuntos, ya que en ella no se hacía referencia al procedimiento obligado que debe versar sobre si existe o no responsabilidad, quién es el órgano responsable, en qué cuantía se fija la indemnización y, asimismo, sobre la responsabilidad del propio Ayuntamiento como garantía que asegure el resarcimiento de la víctima.

\* **Expediente 1786/1997/22 (Recomendación nº 29/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que reintegrara al promotor de la queja el importe del principal, recargos, intereses y costas abonados por impago en periodo voluntario de una liquidación girada en concepto de tasa de bomberos, ya que había transcurrido, desde su liquidación, el plazo de cinco años que señala el artículo 64.b) de la Ley General Tributaria para la prescripción de la deuda.

\* **Expediente 13/1998/16OF (Recomendación nº 25/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que anulara los cobros efectuados por Bilbogas, S.A. en concepto de derechos de alta e inspección por suministro de gas y, en consecuencia, devolviera las cantidades que ingresaron los usuarios por tal concepto. Asimismo, se le recomendó que, en el caso de que se adoptara el correspondiente acuerdo municipal, aprobara la oportuna ordenanza fiscal reguladora de esta tasa, con el fin de dar cobertura legal a futuros hechos imposables.

\* **Expediente 1081/1998/23 (Recomendación nº 6/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que revocara la resolución dictada en un expediente de responsabilidad patrimonial, por el que se desestimaba la reclamación del promotor de la queja por los daños causados en su vehículo, ya que del procedimiento administrativo seguido se concluyó la existencia de relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva que existe entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio municipal de mantenimiento y cuidado de las vías urbanas. También se le recomendó que dictase una nueva resolución en la que reconociera su responsabilidad patrimonial, y que indemnizara al reclamante por los daños sufridos en la cantidad acreditada en el expediente.

\* **Expedientes 2536/1998/20 y 34/1998/20OF (Expediente colectivo) (Recomendación nº 106/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que adoptase las medidas oportunas para revisar el contenido de las bases de la convocatoria hecha pública en el Boletín Oficial de Bizkaia nº 160, de 24 de agosto de 1998, para la provisión de plazas de auxiliar y subalternos de administración general, de modo que eliminara la valoración escalonada del mérito relativo a la experiencia administrativa previa en corporaciones locales de entre 50.000 y 300.000 habitantes y demás administraciones públicas.

\* **Expediente 2546/1998/15 (Recomendación nº 26/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que denegara la solicitud de licencia de obras presentada por una comunidad de propietarios, ya que ni el apartado 7.4.3 del Real Decreto 2177/1996, ni el apartado 7.6.7.8º del Capítulo 6º, Título VII de las Normas Generales de la Edificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao permiten

reducir el ancho útil mínimo de las escaleras por debajo de un metro. Asimismo, se le recomendó que indemnizara a la comunidad de propietarios solicitante por los gastos y daños causados, entre ellos los honorarios por redacción del proyecto técnico, como consecuencia de la incorrecta información urbanística facilitada mediante Decreto del Concejal Delegado del Área de Urbanismo.

#### **- Ayuntamiento de Galdakao**

\* **Expediente 1394/1997/23 (Recomendación nº 155/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Galdakao que revocara la resolución desestimatoria de responsabilidad patrimonial solicitada ante ese Ayuntamiento, ya que ésta se había dictado considerando que el daño no era imputable a esa administración, pues el servicio público cuyo funcionamiento produjo el daño se presta mediante una empresa concesionaria. Así, se recomendó que se dictase una nueva resolución que tuviera en cuenta a quién sería imputable la responsabilidad, en qué cuantía se fijaría la indemnización y, en todo caso, la responsabilidad del propio Ayuntamiento como garantía que asegurara el resarcimiento de la víctima.

#### **- Ayuntamiento de Getxo**

\* **Expediente 1117/1997/22 (Recomendación nº 68/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Getxo que indemnizara a una comunidad de propietarios por el importe de las obras que fue preciso realizar para eliminar fugas en la red y pérdidas de presión, ya que dichas reparaciones se efectuaron en la tubería de la red de distribución de agua, cuyo mantenimiento y conservación es competencia de esa entidad local.

\* **Expediente 1364/1998/18 (Recomendación nº 101/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Sestao que, en conformidad con lo previsto en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del Uso del Euskara, utilizara en las comunicaciones que sean respuesta a escritos de interesados privados el mismo idioma oficial elegido por ellos.

#### **c/ Ayuntamientos de Gipuzkoa**

##### **- Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián**

\* **Expediente 840/1996/15 (Recomendación nº 102/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que revocara el acuerdo de retirada de cadenas que delimitaban una parcela sobrante de titularidad privada, ya que no quedaba acreditado que se tratara de una vía pública.

\* **Expediente 1083/1996/23 (Recomendación nº 18/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián lo siguiente:

1. Que revocara una resolución del Concejal Delegado de Vías Públicas y Seguridad Ciudadana por la cual se desestimaba la reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración que formuló la reclamante como consecuencia de los daños sufridos en una caída, ya que dicha resolución no consideró oportuno -conforme a lo establecido en los artículos 7 y 9 del RD 429/1993, de 26 de marzo, por el cual se aprueba

el reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial- la práctica de pruebas, en concreto la de declaración de testigos, los cuales pudieran servir para determinar la relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva que existe entre el daño producido y el funcionamiento del servicio municipal de mantenimiento y cuidado de las vías urbanas.

2. Que retrotrajera el expediente a la fase previa a la propuesta de resolución, para poder practicar las pruebas citadas.

3. Que dictara una nueva resolución en la que, si se determinara la realidad de los hechos alegados, se reconociera la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, y, en consecuencia, se indemnizara a la reclamante por los daños sufridos en la cantidad que quedara debidamente acreditada en el expediente.

\* **Expediente 691/1999/25 (Recomendación nº 79/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que revisara la decisión de considerar a los promotores de la queja como sujetos pasivos de la tasa de basuras para los ejercicios 1995 y 1996, con relación a una vivienda en la que habían dejado de residir el día 2 de febrero de 1995 y que, por tanto, se llevaran a cabo las actuaciones necesarias para que la condición de contribuyentes se adecuara a tal circunstancia.

#### - Ayuntamiento de Errenteria

\* **Expediente 522/1999/22 (Recomendación nº 70/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Errenteria que anulara una liquidación girada en concepto del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica correspondiente a 1999 al propietario de un vehículo, y que girara una nueva liquidación, considerando dicho automóvil como un turismo de 8 hasta 12 caballos fiscales. Y ello porque los vehículos mixtos adaptables presentan una mayor similitud con los turismos que con los camiones, según las definiciones que ofrece la Orden de 16 de julio de 1984, de clasificación y definición de vehículos a efectos estadísticos y normas sobre fijación de claves numéricas.

#### - Ayuntamiento de Hernani

\* **Expediente 999/1997/22 (Recomendación nº 46/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Hernani que renunciara a exigir al promotor de la queja una cantidad adicional en concepto de actualización de las cargas de urbanización correspondientes a la licencia de derribo y reconstrucción de un inmueble. Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el art. 40 del Reglamento de Gestión Urbanística, debería admitir la sustitución de una cantidad entregada en el año 1990 en concepto de aportación a los gastos de urbanización por un aval o fianza por el mismo importe. La falta de respuesta a la recomendación determinó que el Ararteko la considerase como no aceptada.

#### - Ayuntamiento de Idiazabal

\* **Expediente 1890/1997/17 (Recomendación nº 65/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Idiazabal que mediante un decreto de alcaldía requiriera al titular de un establecimiento para que, en el plazo de un mes, iniciase los trámites necesarios para legalizar la actividad, según el procedimiento previsto en el RAMINP, y que le advirtiera que, en caso de no cumplir el requerimiento formulado, se decretaría la clausura de la instalación.

**- Ayuntamiento de Pasaia**

\* **Expediente 1268/1997/17 (Recomendación nº 1/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Pasaia que los servicios técnicos municipales realizaran la preceptiva inspección para comprobar si el ejercicio de una actividad de restaurante se ajusta a las condiciones impuestas en la licencia de instalación. Si de las comprobaciones practicadas se detectasen irregularidades, se instaba a que se adoptaran las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento de la actividad.

**- Ayuntamiento de Tolosa**

\* **Expediente 302/1998/15 (Recomendación nº 54/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Tolosa que actualizara la indemnización de 9 millones de ptas. reconocida a determinados afectados por el derribo de un edificio, en ejecución del Plan Parcial y Proyecto de Reparcelación del Área SI-1 Laskorain Goikoa.

\* **Expediente 74/1999/22 (Recomendación nº 71/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Tolosa que reintegrara al promotor de la queja las cantidades resultantes del embargo del salario, notificado con fecha 1 de diciembre de 1998, así como los intereses generados por ellas, ya que cuando se ejecutó el embargo las deudas se encontraban prescritas, al haber transcurrido el plazo de 5 años que establece el art. 64.b) de la Norma Foral General Tributaria de Gipuzkoa para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas.

**D) OTRAS ENTIDADES LOCALES****- Junta Administrativa de Atiega**

\* **Expediente 1848/1997/15 (Recomendación nº 55/1998)**. Se recomendó a la Junta Administrativa de Atiega que anulara unas liquidaciones giradas en concepto de instalación de caja de contadores, ya que no existe en la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por suministro domiciliario de agua potable y saneamiento de Atiega una tarifa que expresamente autorice el cobro de un ingreso de derecho público por tal concepto.

**E) OTRAS INSTITUCIONES AFECTADAS****a/ Mancomunidades, consorcios y parques de Bizkaia****- Consorcio de Aguas**

\* **Expediente 262/1998/22 (Recomendación nº 83/1998)**. Se recomendó al Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia que revisara de oficio las liquidaciones giradas en los últimos cinco años al promotor de la queja en concepto de tasa de basuras y alcantarillado por la vivienda de su propiedad, ya que las liquidaciones se efectuaron sobre la base de las tarifas establecidas para los profesionales, a pesar de que el afectado comunicó al Ayuntamiento de Getxo, en febrero de 1992, el cese en el ejercicio de

la actividad de consulta médica. Asimismo, se recomendó que, una vez practicadas las nuevas liquidaciones, se reintegrase al interesado el importe correspondiente a las cantidades ingresadas de forma indebida por estos dos conceptos.

***b/ Mancomunidades, consorcios y parques de Gipuzkoa***

**- Servicios de Txingudi/Txingudiko Zerbitzuak**

**\* Expedientes 121/1998/22 y 271/1998/22 (Expediente colectivo) (Recomendación nº 84/1998).** Se recomendó a Servicios de Txingudi/Txingudiko Zerbitzuak S.A. que anularan las liquidaciones giradas en concepto de tasa de basuras a aquellos inmuebles ubicados en áreas a las que no accede el vehículo de recogida de basura, cuando los contenedores más cercanos se encuentran instalados a una distancia igual o superior a trescientos metros.

### 3. RECOMENDACIONES PENDIENTES

#### A) 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 al resumen de queja del área de Cultura y Bilingüismo.

##### - Departamento de Educación, Universidades e Investigación

\* **Expediente 785/1999/25 (Recomendación nº 87/1999)**. Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco que elaborara un calendario de intervención en las edificaciones del centro docente público Murumendi de Beasain (Gipuzkoa), con objeto de subsanar las deficiencias detectadas y adecuar sus instalaciones a las previsiones del Real Decreto 1.004/1991 y demás normativa de aplicación, siendo 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/Euskal Herriko Unibertsitatea**

\* **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, 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.

### **- 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 diese 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 la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de 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 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, pues se concluyó que el primero carecía de competencia para hacerlo, por haberse constatado que no se había respetado el procedimiento adecuado para llevar a cabo 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 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, estudiase y, en su caso, estableciese un sistema de control basado en grabaciones realizadas desde 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 del siguiente modo: 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 que se van 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 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 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.

**\* 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 desprende 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.

#### **- 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 revocase 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, debería tramitarse un nuevo expediente de restitución de ayudas, en el que únicamente sería exigible, por el referido Departamento, 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 pudiera ser localizado en su domicilio, notificara dichas resoluciones mediante un 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,

cumplir los arts. 202 y siguientes del Reglamento de la Organización y Régimen del Notariado.

## **B) 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 para revisar el procedimiento seguido para el reintegro de 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 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.

### **- 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.

\* **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.

\* **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 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, por no haberse respetado la distancia que debe existir entre una plantación de eucaliptos y una pradería. Asimismo, se recomendó que eximiera a la persona imputada en ese expediente sancionador de la sanción pecuniaria que pudiera

serle impuesta, ya que su actuación tenía su origen en los criterios definidos por el propio Departamento Foral, contrarios a las previsiones contenidas en las referidas normas forales.

**- 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, de tal manera que las aguas no rebosen vertiendo en la calle Errotalde, ni den lugar a inundaciones en las lonjas de dicha calle.

**C) ADMINISTRACIÓN LOCAL**

**a/ 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, ya que la retirada de los vehículos, motivo de la queja, fue realizada sin dar audiencia a su propietario y sin esperar el transcurso del plazo previsto en el ordenamiento jurídico.

\* **Expediente 1736/1998/23 (Recomendación nº 101/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que, previos los trámites oportunos, revocara 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 4/1999/200F (Recomendación nº 80/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que adoptara las medidas oportunas con el fin de 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.

**- 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 la referida corporación municipal, en cuanto titular del local en el que había de desarrollarse la actividad, en relación con sus obligaciones de mantener sus condiciones higiénico-sanitarias, circunstancia ésta que no permitió 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 referido contrato.

### **b/ Ayuntamientos de Bizkaia**

#### **- 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, se recomendó que se iniciase, de oficio, un expediente de responsabilidad patrimonial, con objeto de indemnizar los perjuicios derivados de la demolición, de la ejecución subsidiaria y, en su caso, de cuantos daños queden suficientemente justificados por el perjudicado.

**Expediente 1074/1999/20 (Recomendación nº 89/1999)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Alonsotegi que dictara las instrucciones oportunas para paralizar una convocatoria hecha pública para contratar temporalmente a 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 lleve a cabo dicha corporación.

#### **- 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, al haberse ejecutado unos trabajos no previstos en la autorización, y que en la tramitación de dicho expediente se diera audiencia tanto al propietario del edificio como a otro vecino, pues 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 y tramitara un expediente de Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Bermeo, puesto 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 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. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 10-2º de la Ley de Propiedad Horizontal

-según la nueva redacción introducida por la Ley 8/1999-, y conforme 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. Esta condonación parcial de la multa debería ser aplicable de inmediato a aquellos propietarios que hubieran satisfecho sus cuotas de aportación para financiar la ejecución subsidiaria de las obras, ya que han acreditado haber cumplido con su deber legal de conservación. Asimismo, que debería extenderse a aquellos otros propietarios que en breve plazo, sin necesidad de previo requerimiento en vía ejecutiva, aportasen voluntariamente dichas cuotas.

\* **Expediente 66/1998/23 (Recomendación nº 61/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que revocase una resolución del Teniente de Alcaldía delegado del Área de Obras y Servicios mediante la cual se desestimó una reclamación formulada por responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en un vehículo como consecuencia de estado de la calzada del puente de Deusto, ya que el órgano instructor no efectuó la práctica de pruebas esenciales para conocer la realidad de los hechos alegados por el reclamante. Asimismo, se le recomendó que retrotrajera el expediente a la fase previa a la propuesta de resolución y practicarse las pruebas citadas, y que, posteriormente, dictase 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.

\* **Expedientes 2096/1998/23 y 2484/1998/23 (Recomendaciones nº 68/1999 y nº 69/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que dictara 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, se le recomendó 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, en cumplimiento de la constante jurisprudencia del Tribunal Supremo, la responsabilidad del propio Ayuntamiento como garantía que asegure el resarcimiento del perjudicado. Finalmente, se le indicó que, en los expedientes de responsabilidad patrimonial que pudieren tramitarse en el futuro por daños ocasionados por intervención de contratistas o concesionarios de la Administración, deberían tenerse 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.

\* **Expedientes 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 se concluyó que las sanciones estaban afectadas por el instituto de la prescripción.

\* **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 mediante la que se acordaba desestimar una reclamación por responsabilidad, ya que el 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. Posteriormente debería dictar una nueva resolución, previa instrucción del oportuno expediente administrativo, reconociendo la responsabilidad patrimonial que derive de los daños producidos al reclamante, en la proporción y en la cuantía correspondientes.

\* **Expediente 793/1999/15 (Recomendación nº 76/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que, como titular de determinado terreno, procediera de inmediato a su limpieza y lo mantuviera en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, conforme dispone el art. 19 de la Ley 6/1998 sobre Régimen de Suelo y Valoraciones.

\* **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, puesto que dicha licencia se había otorgado prescindiendo del cumplimiento del requisito de distancias mínimas entre actividades que exige el art. 8.1.a) de la OREHA. 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.

#### - 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 el ese Ayuntamiento debía 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 dictar una nueva resolución, previa instrucción del oportuno expediente administrativo, reconociendo la responsabilidad patrimonial que derive de los daños producidos al reclamante, en la cuantía correspondiente.

#### - 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, que el Ayuntamiento de Sestao revocara de oficio las liquidaciones giradas al promotor de la queja en concepto de Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, por ser titular de un remolque de peso inferior a 750 kg.

### **c/ 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, se le recomendó que modificase 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 situación de los minusválidos residentes y los no residentes. Finalmente, que hasta que se modificara la Ordenanza, cursase instrucciones a los servicios de la Policía Local para que, en la práctica y hasta ese momento, se reconociera esa situación que pretende reflejarse modificando la Ordenanza.

\* **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.

\* **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 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, en consecuencia, revisara la decisión de denegar la ayuda de AES para el presente año a las esas personas, fundamentada en la falta de presentación de dichos documentos.

\* **Expediente 2308/1998/23 (Recomendación nº 20/1999).** Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que dictara una resolución expresa sobre una solicitud de declaración de nulidad de una licencia de actividad que presentó la 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, que en la resolución de dicha solicitud se 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, se recomendó al Ayuntamiento que, a la hora de dictar la referida resolución, tuviera presente la posibilidad de reconocer la existencia de su responsabilidad por daños indemnizables, conforme a lo previsto en el artículo 102.3 de la Ley 30/1992.

#### - 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 determinar 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, se recomendó que, si en la inspección practicada se advirtieran deficiencias, requiriera 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 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, pues el expediente tramitado adolecía del trámite esencial establecido para resolver este expediente sancionador, como es el traslado de la propuesta de resolución y del expediente para que se pueda alegar lo que se estime oportuno. Este trámite se establece 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. También se recomendó la revocación porque la prohibición de estacionar cuya infracción se sancionaba no estaba señalizada conforme 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 obtenga las preceptivas licencias que garanticen el correcto funcionamiento de la instalación, tal como reiterada jurisprudencia ha señalado en este sentido.

\* **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 le advirtiera que, en caso contrario, se incoará y tramitará 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, pues dicho elemento no estaba 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, conforme al 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 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 volar 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 es que esa parte del pretil no existía con anterioridad a la concesión de la licencia y, por tanto, al tratarse no de una reparación, sino de un nuevo cierre, debería respetarse 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 podrá conocer la capacidad portante del puente y, en consecuencia, 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.

### C) OTRAS ENTIDADES LOCALES

#### - Junta Administrativa de Osma

\* **Expediente 1667/1998/15 (Recomendación nº 13/1999).** Se recomendó a la Junta Administrativa de Osma que, como responsable por ley de la limpieza viaria en dicho núcleo rural, 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, 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.

**- 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, que promoviera otro tipo de medidas mediante las que pudiera conseguirse 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.

#### 4. RECOMENDACIONES SUSPENDIDAS POR INTERPOSICIÓN DE PROCEDIMIENTO JUDICIAL (ART. 13 DE LA LEY 3/1985, DE 27 DE FEBRERO)

\* **Expediente 404/1997/19 (Recomendación nº 8/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Ortuella que inscribiera en el padrón a un ciudadano residente en ese municipio cuya incorporación al correspondiente registro había sido denegada, porque carecía de título jurídico habilitante para ocupar el lugar que constituía su vivienda.

\* **Expediente 2008/1998/18 (Recomendación nº 90/1998)**. Se recomendó al Departamento de Interior que revisara la denegación de una solicitud de asistencia a cursos de euskara presentada por un funcionario interino adscrito a él, y que dictara una nueva resolución que tuviera en cuenta exclusivamente los criterios de autorización previstos en el vigente Acuerdo de regulación de condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos.

\* **Expediente 610/1999/20 (Recomendación nº 41/1999)**. Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que adoptase las medidas oportunas para revisar el tratamiento que se dio a la solicitud de admisión de un alumno en un centro concertado, con el fin de que se considere la proximidad de su domicilio familiar a efectos de la ordenación de su candidatura en el proceso de admisión de alumnos en dicho centro educativo.

## CAPÍTULO VI

# **RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL**

## **1. NECESIDAD DE QUE LAS ADMINISTRACIONES VASCAS SUSCRIBAN E IMPULSEN CONVENIOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA PENA DE TRABAJOS EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD**

Corresponde al Ararteko, además de la función de defensa de los derechos individuales frente a las irregularidades cometidas por la Administración pública, una labor de difusión de la cultura de los derechos humanos y de fomento de la solidaridad social hacia los colectivos más vulnerables y desfavorecidos.

Desde esta perspectiva, en nuestro informe sobre la *situación de las cárceles en el País Vasco* (1996), 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, al insistir 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 *“aquéllas 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 recomendación general en la difusión de la mencionada 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 esperada -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 afflictivas 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 incidir 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. De acuerdo con 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 sobre *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.*”

De acuerdo con 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 la realización de una jornada de los mencionados trabajos (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, el citado 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, 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 resultará determinante.

## 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 CAPV no se está llevando a cabo la sustitución de 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 el Departamento de Justicia citado 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), contabilizándose 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 se condicione a la previa realización de las transferencias cualquier colaboración de las administraciones vascas relativa a la ejecución de penas. 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, 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 el desarrollo de 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 mencionada 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 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.

## **2. LA CONCILIACIÓN DE RESPONSABILIDADES PERSONALES, FAMILIARES Y PROFESIONALES: HACIA UNA FLEXIBILIZACIÓN DE LAS CONDICIONES DE EMPLEO**

### **Introducción**

La conciliación de las responsabilidades personales y familiares con las profesionales es una necesidad cada vez más extendida en la sociedad de nuestros días.

Esta necesidad de conciliación es consecuencia de los decisivos cambios sociales de estos últimos años. Entre ellos, es obligado citar: la creciente y progresiva incorporación de la mujer al mercado laboral, la concentración del empleo en el grupo de población en el que concurren, a su vez, importantes responsabilidades familiares de cuidado de los hijos (25 y 49 años), el incremento de la esperanza de vida que está conduciendo a un cambio demográfico de progresivo envejecimiento de la población y, por último, la importante modificación de la estructura y forma de vida de las familias.

Todos estos cambios nos han situado ante un escenario en el que resulta ineludible la adopción de una serie de medidas, como la de la conciliación de la vida personal, familiar y profesional de las personas trabajadoras, al menos si se pretende asegurar un mínimo de bienestar a los individuos y sus familias. En este sentido, es obligada la búsqueda de un nuevo espacio o modelo social en el que las mujeres y los hombres puedan compatibilizar sus facetas personales, familiares y profesionales, sin tener que renunciar a ninguna de ellas. Es preciso subrayar, asimismo, que la consecución de este objetivo de conciliación se enmarca en una estrategia de acción positiva para la mujeres, pues son ellas quienes asumen el mayor peso de las responsabilidades familiares y se enfrentan, por tanto, con mayores dificultades para armonizar su vida personal y profesional. Sin duda, este es uno de los grandes retos que en estos momentos tienen planteados las sociedades avanzadas de nuestro entorno.

Para corroborar e ilustrar esta necesidad, nada mejor que hacer una breve mención de las quejas tramitadas ante la institución del Ararteko, en tanto que constituyen un claro reflejo de una preocupación real y cierta de los ciudadanos.

### **Breve reseña de las quejas tramitadas**

La mayoría de las quejas o peticiones planteadas han estado relacionadas con los permisos parentales. De hecho, en muchas quejas se ha demandado la extensión de los permisos previstos para los supuestos de maternidad biológica a los casos de adopción y acogimiento de menores (Refs. 1218/1996, 2255/1998 y 677/1999).

Asimismo, recientemente, se ha demandado la extensión de las mejoras previstas en el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal docente, que amplía el permiso de maternidad hasta un total de 18 semanas, al colectivo de funcionarias interinas no estables. (Ref. 889/1999. Ver capítulo de resúmenes de queja de este informe).

No obstante, también se han recibido quejas que dejaban entrever una necesidad de flexibilización de las condiciones de trabajo en materia de horarios, etc.

En este sentido, cabe citar la solicitud de mediación que nos hizo llegar una empleada municipal que se había visto obligada a solicitar la excedencia voluntaria, dado

que no se le permitía ajustar la reducción de jornada previamente autorizada con las necesidades de su familia (Ref. 985/1997. Ver capítulo de resúmenes de queja en el Informe 1998).

De igual modo, un colectivo de empleadas al servicio de Osakidetza/SVS solicitó la intervención de la institución ante las dificultades que, en ocasiones, plantean las direcciones de determinados centros sanitarios para permitir un disfrute no continuado de la excedencia voluntaria por cuidado de hijo. (Ref. 206/1999. Ver capítulo de resúmenes de queja de este informe).

No podemos obviar el comentario de que todas las quejas presentadas ante la institución han sido formuladas por mujeres, circunstancia ésta que demuestra que nos enfrentamos a una realidad en la que las mujeres parten de una situación de desigualdad, al ser ellas fundamentalmente las que asumen el compromiso de intentar conciliar sus distintas facetas personales y profesionales.

### **Propuestas de actuación en relación con la conciliación de responsabilidades personales, familiares y profesionales. En particular, la adecuación de las estructuras y condiciones de empleo**

Los programas que se están desarrollando en nuestro entorno en relación con las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres han avanzado ya distintas propuestas o líneas de actuación para conseguir este objetivo de conciliación de las responsabilidades personales, familiares y profesionales de las personas empleadas.

Con tal fin, estos programas han señalado la necesidad de sensibilizar a la sociedad sobre la corresponsabilidad entre mujeres y hombres en el trabajo doméstico, de promover las condiciones laborales que permitan a los trabajadores compatibilizar el empleo con las responsabilidades personales y familiares y, finalmente, de potenciar el desarrollo y adecuación de los servicios sociocomunitarios dirigidos a cubrir las necesidades personales y familiares.

Tal y como pretende reflejar el título de esta recomendación, el propósito de la institución del Ararteko en esta ocasión es el de analizar y valorar las iniciativas existentes sobre la adecuación y flexibilización de las condiciones de empleo.

Conviene señalar que el objetivo de la conciliación entre responsabilidades personales y familiares se topa con una notable dificultad: las estructuras de empleo han sido organizadas desde una perspectiva netamente masculina, no sensible a las necesidades de las familias, en la que se presume que no existen obligaciones familiares más allá de la aportación económica. Ello explica que entre las medidas propuestas figure la creación de nuevos modelos de empleo para mujeres y hombres en los que se reconozcan las obligaciones personales y familiares de los trabajadores.

Son varias las instancias que, de forma concurrente, vienen promoviendo la conciliación de las responsabilidades personales, familiares y profesionales y, por tanto, la adecuación y/o flexibilización de las estructuras y condiciones de empleo. Precisamente por ello hemos optado por ordenar la exposición que sigue -en la pretendemos hacer una somera referencia a las medidas avanzadas hasta el momento-, con arreglo al esquema que supone la cita escalonada de estas instancias en atención a su respectivo ámbito de responsabilidad: internacional, comunitaria y autonómica.

## **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

En 1981, la Conferencia General de la OIT adoptó el Convenio C156, así como la Recomendación R156, ambos sobre los trabajadores con responsabilidades familiares.

El artículo 4 del Convenio C156 establece que:

*“Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, deberán adoptarse todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales para  
(...)  
b) tener en cuenta sus necesidades en lo que concierne a las condiciones de empleo y a la seguridad social.”*

Más en detalle, el apartado IV de la Recomendación R165, relativo a las condiciones de empleo, señala que:

- *“Deberían adoptarse todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales y con los intereses legítimos de los demás trabajadores para que las condiciones de empleo sean tales que permitan a los trabajadores con responsabilidades familiares conciliar sus responsabilidades profesionales y familiares.”*  
- *“Debería concederse especial atención a las medidas generales para mejorar las condiciones de trabajo y la calidad de la vida de trabajo, incluyendo medidas destinadas a (...) introducir más flexibilidad en la organización de los horarios de trabajo, de los periodos de descanso y de las vacaciones...”*

## **Unión Europea**

En la Unión Europea, las medidas de adaptación o flexibilización de las estructuras y condiciones de empleo reciben un doble enfoque. Por un lado, se tratan como medidas propias de la política de empleo. De otro, se incluyen en una estrategia transversal de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

En este sentido, es conocido que el Tratado de Amsterdam explicita como uno de los objetivos fundamentales la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres y el fomento de la igualdad en todas las actividades de la Unión. De este modo, formaliza el concepto de la integración de la igualdad en todas las demás políticas (*mainstreaming*).

Precisamente, la política europea del empleo es quizá el mejor ejemplo de lo que la integración de la igualdad puede significar en la práctica para la formulación de las diferentes políticas. Las directrices generales para el empleo aprobadas para 1999, mediante Resolución del Consejo 5530/99, integran la igualdad de oportunidades en todos los pilares de actuación (mejora de la capacidad de inserción profesional, desarrollo del espíritu de empresa, y fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas) y mantienen un cuarto pilar específico sobre la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Estas directrices defienden un proyecto de integración, ya que las mujeres siguen teniendo problemas especiales de acceso al mercado de trabajo, de promoción profesional, de retribución y para conciliar la vida familiar. Por ello, destacan la importancia, entre otras acciones, de garantizar que las mujeres puedan beneficiarse positivamente de formas flexibles de organización del trabajo. Más en detalle, en relación con la conciliación de la vida laboral y familia, advierten que son convenientes las políticas sobre interrupción de la actividad profesional, permiso parental, trabajo a tiempo parcial y horarios de trabajo flexibles.

A juicio de la Comisión Europea, la experiencia acumulada estos dos últimos años (1998 y 1999) revela que los cuatro pilares sobre los que se asienta la estrategia del empleo constituyen una base sólida con vistas a un planteamiento integrado a medio plazo. Por ello, estima que las modificaciones en las directrices para el año 2000 deben reducirse al mínimo. En lo que a efectos de esta recomendación interesa, se mantienen las estrategias planteadas, a reserva de lo que pueda resultar del Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999).

Este mismo enfoque es, en definitiva, el que debe darse a iniciativas anteriores como el de la directiva relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (Directiva 92/85/CEE) o la Directiva relativa al acuerdo marco sobre permiso parental concluido por la UNICE (Unión de Confederaciones de la Industria y de Organizaciones Empresariales de Europa), el CEEP (Centro Europeo de la Empresa Pública) y la CES (Confederación Europea de Sindicatos) (Directiva 96/34/CE), cuyos contenidos deben trasponerse a la normativa estatal.

## **CAPV**

Al tiempo de elaboración de esta recomendación, Emakunde ha presentado como propuesta el borrador del III Plan de Acción Positiva para las Mujeres de Euskadi: "Enfoque de género en las políticas públicas".

Una de las áreas de actuación que se tienen en cuenta en este borrador es precisamente la de la conciliación de las responsabilidades personales y familiares y profesionales. Dentro de ella, se dispone como objetivo específico la adecuación de las estructuras de empleo a la organización social y familiar, e incluso anticipa la ejecución de acciones concretas como son:

- Difundir entre los trabajadores y trabajadoras las normas que regulan permisos, licencias o excedencias por razones familiares, así como los relativos a maternidad/paternidad.
- Promover la ampliación del régimen de permisos por motivos familiares, así como los relacionados con la maternidad/paternidad.
- Incentivar que los permisos y licencias sean disfrutados por los hombres.
- Promover que se ofrezcan recursos y facilidades para que la formación de trabajadoras y trabajadores sea compatible con sus responsabilidades familiares.
- Fomentar medidas para que la persona empleada pueda adaptar la jornada laboral a sus necesidades personales y/o familiares.
- *Establecer incentivos fiscales para aquellas empresas que adopten medidas que favorezcan la conciliación que suponga un coste económico añadido.*

Como se puede observar, todas estas iniciativas, cada una en su respectivo ámbito de decisión y responsabilidad, coinciden en señalar la necesidad de corresponsabilidad a mujeres y hombres en el intento de conciliar sus facetas personales, familiares y profesionales, y advierten de la conveniencia de promover diferentes medidas de adecuación y/o flexibilización de las estructuras y condiciones de empleo.

Con el fin de procurar una exposición más ordenada y sistemática acerca del grado de aplicación o cumplimiento de las medidas propuestas, tarea ésta que nos ocupará seguidamente, consideramos oportuno agrupar todas ellas en dos grupos claramente diferenciados: el primero, relativo a lo que de forma genérica podríamos denominar licencias o permisos parentales (reducción de jornada, permisos retribuidos, excedencias); y el segundo, relativo a medidas más específicas de adecuación o flexibilización de la jornada laboral (flexibilización de horarios, compensación horas acumuladas...).

### **Balance del grado de aplicación o cumplimiento de las medidas propuestas en relación con la conciliación de responsabilidades personales, familiares y profesionales. En particular, la adecuación de las estructuras y condiciones de empleo**

#### Permisos parentales

La reciente Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras ha introducido modificaciones en la legislación social y de función pública en cuanto a permisos y excedencias relacionadas con la maternidad, paternidad y cuidado de la familia. A decir del legislador estatal, esta ley mejora el contenido de la normativa comunitaria y ajusta los permisos a la realidad social. Concretamente:

- Hace concordar los permisos y licencias retribuidas con la Directiva 96/34/EU.
- Facilita a los hombres el acceso al cuidado de los hijos, pues les permite disfrutar de un máximo de 10 semanas de las 16 de las que consta el permiso de maternidad.
- Reconoce la situación de riesgo durante el embarazo, mediante protección de la Seguridad Social.
- Establece una mayor tutela de los despidos que tengan por móvil el embarazo, calificándolos como despidos nulos.
- Amplia el derecho de reducción de jornada y excedencia para la atención de personas mayores y enfermas.
- Regula los permisos por adopción y acogimiento permanente o preadoptivo y los equipara -en el supuesto de menores de seis años- a los permisos de maternidad y paternidad.

La aprobación de esta ley no ha estado exenta de polémica. Las mayores críticas se han centrado en que los permisos no tienen un tratamiento individual. En opinión de algunos sectores, con esta nueva legislación seguirá existiendo un único supuesto de permiso laboral de disfrute exclusivo para los padres (los dos días en caso de nacimiento

de un hijo) y otro para las madres (las seis semanas de descanso posteriores al parto). Los demás permisos y suspensiones son de uso indistinto en la letra de la ley, aun cuando no es aventurado decir que no va a ser así por la experiencia acumulada en la práctica.

En esta línea se han alzado voces que señalan que el tratamiento de los permisos no supera el tradicional reparto de papeles entre mujeres y hombres con respecto a las responsabilidades familiares y a la actividad profesional remunerada. Se denuncia, en definitiva, que la nueva ley no incorpora ninguna medida que asegure que los varones se vayan a involucrar más en los cuidados y responsabilidades familiares.

Polémicas a un lado, esta ley cubre una parte importante de las acciones que se tienen en consideración para organizar y adecuar las estructuras de empleo a la organización social y familiar, en todo lo relativo a licencias y permisos para el cuidado de personas dependientes (niños, mayores y enfermos).

Por otro lado, las anteriores críticas corroboran que el objetivo último de la conciliación de las responsabilidades personales, familiares y profesionales requiere de acciones complementarias como la ya mencionada de sensibilizar a la sociedad sobre la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el ámbito familiar del hogar, ya que sólo así se pondrá fin a la rémora que suponen los actuales hábitos o criterios sociales y culturales.

#### Flexibilización de las condiciones de empleo

Sin embargo, es bien diferente el panorama que se nos ofrece en relación con el fomento de medidas para que las personas empleadas puedan adaptar la jornada laboral a sus necesidades personales y/o familiares como pueden ser la flexibilización de horarios, la posibilidad de acumular horas de trabajo para compensarlas con horas libres, considerar el calendario escolar a la hora de fijar el periodo vacacional, etc. La realidad a la que nos enfrentamos es que todavía sigue siendo un reto pendiente el buscar y apurar las fórmulas que permitan el efectivo logro de este objetivo de conciliación.

Así lo demuestran, a nuestro modo de ver, distintos informes e iniciativas de la Comisión Europea. Entre ellos cabe destacar el Informe anual 1998 de la Comisión sobre la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Según se recoge en las conclusiones de este informe :

*“Es necesario que exista la oportunidad de trabajar a tiempo parcial y con horarios de trabajo flexibles, para eliminar así los obstáculos estructurales y coyunturales que encuentran las mujeres y los hombres al tener que cuidar de las personas que dependen de ellos. El trabajo compartido, la capacidad de gestionar el tiempo de trabajo semanal, la reducción de horas de trabajo: estas y otras medidas son expresión de un debate cada vez más intenso sobre la vida laboral.*

*El control de los modelos de jornada laboral es bastante complicado. Los acontecimientos actuales parecen indicar que el progreso en este campo es más bien lento. Las diferencias entre los horarios de trabajo de las mujeres y de los hombres están disminuyendo, quizá a medida que los primeros se aproximan a los segundos, más prolongados.*

*En el núcleo mismo de las diferencias entre los hombres y las mujeres dentro del mercado de trabajo se halla la cuestión de cómo las políticas sobre el tiempo de trabajo afrontan la cuestión de la igualdad.”*

Asimismo, resulta ilustrativa la cita de la comunicación de la Comisión a los Estados miembros (Bruselas, 13 de octubre de 1999) en la que se invita a presentar propuestas en el marco de la iniciativa comunitaria EQUAL, cuyo objetivo es la cooperación transnacional en la promoción de nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en el mercado de trabajo. Entre los campos temáticos que se establecen para ordenar estas propuestas figura la de desarrollar nuevas formas de organización del trabajo para hacer compatible la vida familiar y la vida profesional.

Sin embargo, la prueba más evidente de que nos encontramos ante un reto todavía pendiente es que existe la red europea “familia y trabajo”, creada en 1994, a iniciativa de la Dirección General de Empleo, Relaciones laborales y Asuntos sociales de la Comisión Europea. Su objetivo es promocionar e intercambiar prácticas innovadoras relacionadas con la conciliación del mundo del trabajo y la vida personal y familiar, en particular en lo que concierne a las nuevas formas de organización del trabajo, a la flexibilidad de horarios del trabajo y a la movilidad profesional.

Entre las actividades desarrolladas por esta red destaca el estudio “Solidaridad del tiempo de trabajo” que forma parte de las publicaciones periódicas tituladas *New Ways* (3/98) y que recoge las prácticas novedosas que en esta área se están llevando a cabo en los distintos países miembros de la UE.

Tal y como se señala en este estudio: *“la concepción tradicional de un trabajo a jornada completa para toda la vida para el hombre y, en parte, para la mujer, se ve cada vez más cuestionada por necesidades personales, familiares y económicas. El deseo de tener modelos de trabajo acordes con la vida privada está ganando considerable importancia”*.

Para no resultar excesivamente prolijos, destacaremos a continuación algunos de los modelos de jornada laboral que se están experimentando en determinados países de la UE:

✱ *Reducción de jornada laboral* (p.ej.: turnos continuados de seis horas)

Finlandia ha hecho un especial seguimiento de esta experiencia, que ha tenido una mayor repercusión en el ámbito privado. No obstante, también se han realizado estudios en el sector público: experiencia de reducción de jornada laboral con 18 municipios.

Como ventajas conseguidas para las empresas destacan: el aumento de la capacidad de producción, la mejora de la calidad de los productos, la reducción de horas extra, la reducción del absentismo y la mayor satisfacción de los clientes, al disponer de un horario de atención más prolongado.

El desarrollo de la cantidad y calidad de los servicios es también uno de los objetivos de los municipios que toman parte en la experiencia, aunque el sentido de la productividad en el ámbito de público tiene sus matices.

De cualquier modo, el seguimiento hecho a esta experiencia ha permitido extraer, entre otras, esta conclusión: los empleados que han tomado parte en ella consideran que procura una mejor conciliación de su vida laboral y familiar.

\* *Puesto de trabajo compartido*

Esta experiencia consiste en que dos empleados comparten un puesto de trabajo. En consecuencia, puede implicar compartir tanto el tiempo como el contenido del trabajo, por lo que se hace necesaria una reestructuración del flujo de trabajo y del trabajo en sí. Un ejemplo de esta experiencia lo constituye la “ofensiva a tiempo parcial” promovida por el Ayuntamiento de la ciudad de Munich.

\* *Excedencias*

Bajo este título se agrupan distintas experiencias, como la belga, que permiten acogerse a excedencias en supuestos como pueden ser los de baja por cuidados paliativos o la necesidad de asistir a un miembro del hogar o de la familia que sufra una enfermedad grave. El empleado que se acoge a la excedencia recibe un subsidio del Instituto Nacional de Empleo, al tiempo que la empresa se compromete a sustituirle mediante la contratación de una persona que esté acogida a su vez al subsidio total por desempleo.

En Alemania, por el contrario, se ofrecen excedencias a corto plazo: los salarios se reducen 1/12 y el empleado puede tomar un mes libre al año o tres meses acumulados después de tres años.

En Irlanda, una experiencia seguida en el sector público permite al personal acoplar su horario laboral con las vacaciones estivales de sus hijos, que duran hasta 3 meses y abarcan el periodo comprendido entre junio y principios de septiembre. La propagación del proyecto ha sido escasa quizás debido a que el *term time* está considerado como una baja no remunerada. Los empleados pensaron que recibirían el 75% del salario durante las 52 semanas del año, en lugar de no recibir ninguna remuneración durante las 13 semanas de vacaciones. Sin embargo, un acuerdo de este tipo no era posible, debido a ciertas dificultades relacionadas con la contribución de la pensión de jubilación.

En el Reino Unido, el horario V permite al empleado negociar una reducción de jornada durante un tiempo que él mismo puede elegir. El horario se establece reduciendo la jornada o la semana laboral o tomando un periodo completo de tiempo libre como un interrupción de trabajo. Para los empleados el horario V es tremendamente versátil. Permite una reducción de horas de trabajo para superar una crisis personal o para educar a los hijos o asistir a cursos de formación (Ayuntamiento de Sheffield).

\* *Jubilación flexible mediante acumulación de horas a largo plazo*

Se acumulan horas de trabajo en los primeros años de trabajo, por ejemplo, reduciendo el sueldo un 10%, pero trabajando a tiempo completo. Las horas extra se acumulan en un registro de horas a largo plazo con vistas a una jubilación flexible. Hay diversos puntos que todavía requieren aclaraciones: el interés y el traspaso de créditos de tiempo.

\* *Grupos de trabajo con horario propio*

Este modelo requiere de una estructuración activa, tanto del horario como del contenido del trabajo. La solidaridad entre los empleados es esencial. Si, por ejemplo,

en un grupo de 8 empleados todos ellos redujeran el horario de trabajo al 80 o 90%, se podría emplear a una persona más.

✱ *Contrato de relevo*

En este modelo, un empleado de más edad reduce su jornada a tiempo parcial y opta por una jubilación flexible. Comparte su puesto con un empleado más joven, que, a su vez, se incorpora de manera flexible al mercado de trabajo.

✱ *Alternancia de teletrabajo y escritorio compartido*

El teletrabajo está ganando cada vez más importancia como solución para los empleados con familiares que dependen de ellos, ya que permite que éstos desarrollen su trabajo en casa. Por ejemplo, Portugal Telecom tiene un grupo de trabajadores que, gracias al teletrabajo, han reducido el absentismo y están en mejor situación de cuidar de su familia.

✱ *Flexibilización de horario*

En Austria, existen empresas con absoluta libertad de horario entre las 5.00 y las 19.00 horas, lo que genera hasta 45 horarios diferentes en un mismo centro de trabajo.

De forma más moderada, en Portugal, la modalidad más habitual es la flexibilidad de la jornada laboral, con una reducción del número de horas fijas (normalmente unas 4 horas), durante las cuales el empleado debe permanecer en su puesto. El resto del horario se administra en función de las necesidades del empleado y de las necesidades del trabajo.

✱ *Acumulación de horas*

En Grecia, una iniciativa legislativa incluye como novedad la reducción/aumento de las 8 horas de trabajo hasta 10 en periodos de picos de demanda, con un tope de 48 horas semanales, tomando como base el periodo de un mes. Las horas extras trabajadas se devuelven al empleado como tiempo libre o como baja en los cuatro meses siguientes.

En Holanda, en ciertas empresas se garantiza un paquete básico de medidas (pensión; seguro por enfermedad; facilidades para el cuidado de hijos, días extras de vacaciones...). Por encima de este paquete básico, los empleados pueden comprar y vender un determinado número de días de trabajo al año para satisfacer las necesidades que tengan en una fase específica de su carrera profesional o de su situación familiar.

✱ *Modelos combinados*

A menudo no se da un único modelo, sino que se experimenta con varios de ellos de forma combinada.

## Conclusiones

A modo de recapitulación, creemos necesario subrayar y poner de relieve las siguientes consideraciones:

La conciliación de las responsabilidades personales, familiares y profesionales constituye un objetivo de primer orden, dada la necesidad de hacer frente a las transformaciones y cambios sociales recientes y a las consecuencias que de ellos se derivan.

Este objetivo de conciliación, más allá de un fin en sí mismo, debe considerarse como un instrumento privilegiado de apoyo a otras estrategias como son: la creación de empleo, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la atención a colectivos sociales necesitados de especial protección (infancia, mayores y personas enfermas).

Ciñéndonos a la iniciativa que ha motivado la presente recomendación (la adecuación de las estructuras y condiciones de empleo a la organización social y familiar), es obligado reconocer que se han realizado esfuerzos importantes en materia de permisos, licencias y excedencias por razones familiares, tanto en lo que respecta a eventuales iniciativas legislativas como de regulación de las condiciones de trabajo en las que la Administración es una de las partes negociadoras.

Sin embargo, ello no puede hacer olvidar la necesidad de otras acciones complementarias: las relativas a la flexibilización de las condiciones de trabajo en materia de jornada...

Ciertamente, sabemos que la efectividad de este último tipo de acciones dependerá en gran medida de su correcta configuración en atención a las concretas circunstancias de cada centro de empleo, etc. En este sentido, toda experiencia que pretenda implantarse en el ámbito público deberá permitir atender de manera correcta y satisfactoria las necesidades de servicio presentes en cada caso. Por tanto, indudablemente, conviene que tenga un carácter negociado y consensuado, y que se lleve a cabo una fase experimental que pruebe su idoneidad.

No obstante, la singular condición de empleadoras públicas de las distintas administraciones hace que éstas no se puedan sustraer a liderar o, al menos, apoyar cuantas iniciativas puedan surgir con esta finalidad. En este punto, no está de más mencionar el compromiso explícito de la Comisión Europea, dentro de la política de igualdad de trato entre mujeres y hombres. Este compromiso le ha llevado a adoptar programas de acciones positivas para realizar un particular esfuerzo, entre otras, en materia de horario flexible y trabajo a tiempo parcial.

A juicio del Ararteko, todas estas consideraciones tienen una clara traducción a modo de recomendación general para las diferentes administraciones del ámbito de la CAPV. En consecuencia, se recomienda a estas administraciones que lideren o, en su defecto, apoyen la promoción de nuevas condiciones de empleo que permitan una mejor conciliación de las responsabilidades personales, familiares y profesionales.

### **3. MEDIDAS PROCEDIMENTALES DE GARANTÍA EN EL ACCESO A LAS PLAZAS RESIDENCIALES DE TERCERA EDAD**

En los informes extraordinarios sobre las residencias de tercera edad y sobre la asistencia no residencial en la CAPV se ponía de manifiesto el déficit en la oferta de plazas residenciales y de otros servicios -centros de día, asistencia domiciliaria- de asistencia a las personas mayores.

Se constataba, además, que las leyes autonómicas de acción social, entre ellas la vasca, así como las más específicamente reguladoras de la tercera edad no se han constituido en instrumentos jurídicos adecuados para permitir que los derechos sociales constitucionalmente reconocidos sean plenamente exigibles.

No se puede afirmar que exista un verdadero derecho subjetivo de todos los ciudadanos ancianos vascos -como sujetos destinatarios de la relación jurídico-administrativa de asistencia residencial de la tercera edad- a ocupar una plaza en las residencias públicas de ancianos existentes en la CAPV. Sin embargo, sí se puede decir que las personas mayores tendrán derecho a que el acceso a una plaza pública residencial se realice en condiciones de igualdad, conforme a las limitaciones establecidas reglamentariamente.

El derecho de los potenciales usuarios estará condicionado por el orden de prelación que se establezca, con criterios objetivos, según las circunstancias tasadas de los solicitantes.

A tal efecto, se valorarán las circunstancias personales y familiares de los solicitantes, recursos económicos, situación de dependencia, sus condiciones físicas y psíquicas y cualquier otra circunstancia que se prevea reglamentariamente y que posibilite que el procedimiento de acceso se haga de acuerdo con rigurosos criterios objetivos y respetando el principio de igualdad.

Es precisamente la escasez de recursos con relación a la demanda lo que nos debe llevar a destacar la necesidad de que el acceso a los existentes se haga en estricto pie de igualdad. Para ello, los poderes públicos deberán, además de procurar que el acceso se haga, como hemos señalado, en condiciones objetivas, actuar con transparencia, pues sólo cuando los usuarios conocen cuáles han sido los criterios tenidos en cuenta para la adjudicación de una plaza residencial podrán contrastarlos y, en su caso, tener la ocasión de plantear las alegaciones que consideren oportunas contra la decisión administrativa.

Las quejas presentadas por algunos ciudadanos que demandaban el acceso a una residencia pública para la tercera edad nos han permitido, por un lado, constatar la insuficiencia de plazas existente todavía en la CAV, y, por otro, comprobar cómo, en ocasiones, los usuarios pueden no estar informados sobre cuáles son los criterios por los que su petición no ha podido ser atendida, o sobre si les cabe plantear una revisión de la decisión adoptada.

Efectivamente, el objeto principal de estas quejas era no sólo la denegación de acceso o de ayuda para su ingreso en una residencia de tercera edad, sino también el desconocimiento sobre cuáles fueron los motivos de la denegación.

Partiendo de estas quejas, hemos comprobado que el acceso a los servicios residenciales de tercera edad se articula de diferente manera en los tres territorios históricos.

Como es sabido, el sistema de servicios residenciales es gestionado por los órganos forales y las corporaciones locales, con un protagonismo diferente, dependiendo del peso de cada administración en la titularidad de los centros residenciales.

Las diferencias más importantes con relación al papel institucional en cada territorio histórico pueden resumirse diciendo que, en Álava, la Diputación Foral ostenta la titularidad de más de la mitad de las plazas residenciales; en Gipuzkoa, más de la mitad de estas plazas -sin contar las que pertenecen a fundaciones- son municipales y, por el contrario, Bizkaia es el territorio histórico en el que tienen una mayor importancia las fundaciones, las empresas privadas y las instituciones sin ánimo de lucro.

Las normas que regulan el acceso a plazas residenciales en cada territorio histórico no pueden obviar esta realidad, y señalan los criterios de acceso a las plazas residenciales en conformidad con sus propias peculiaridades organizativas.

Así, en Bizkaia, el Decreto Foral 108/1993, de 2 de noviembre, regula las ayudas económicas individuales para el ingreso en residencias de tercera edad y establece el procedimiento para su concesión. Esta norma establece los requisitos de acceso a las ayudas, y en sus anexos se recoge la baremación de las circunstancias de los solicitantes. Quienes cumplen los requisitos, son incluidos en una lista de espera y se notifica esa decisión al interesado.

En Álava, el Decreto Foral 56/1995, de 9 de mayo, regula el régimen de acceso y traslado de usuarios en los centros de servicios sociales de la Diputación Foral. En esta norma foral se fijan los requisitos de acceso a los centros de servicios sociales del organismo, y se contempla que el Consejo de Administración del Instituto Foral de Bienestar Social establecerá los criterios y baremos de valoración de las solicitudes. Establece además, el procedimiento de tramitación de las ayudas, en sus distintas fases, entre ellas la de la notificación a los interesados, de manera motivada.

En Gipuzkoa, las ayudas económicas se articulan por medio de los convenios de colaboración entre la Diputación Foral y las residencias que forman la Red Pública de Alojamientos para personas mayores (centros de gestión municipal y de gestión privada). Estos convenios establecen los criterios de baremación de las circunstancias de los solicitantes, y prevén la elaboración de una lista de espera. La notificación al solicitante se tiene en consideración para el momento en que exista una plaza libre. Estos convenios no están publicados en el BOG.

Al referirnos a estas normas, no pretendemos hacer una cita exhaustiva de todos los instrumentos que utilizan las administraciones públicas. Su mención aquí nos sirve para ilustrar que la relación entre un ciudadano y una administración para el acceso a los servicios sociales residenciales puede tener lugar en diferentes marcos normativos, según el territorio histórico donde se produzca.

Por medio de estos instrumentos jurídicos, las administraciones responsables establecen unas pautas con las que procuran que el acceso a las residencias de tercera edad se base en el grado de necesidad objetiva del ingreso, descartando criterios que antes eran tradicionales, como la mera antigüedad de una solicitud.

Esa adopción de unos criterios homogéneos y objetivos, que se establecen mediante las normas, constituye un elemento esencial para que el acceso pueda tener lugar en condiciones de igualdad. Sin embargo, esa medida debe ser completada con otras de carácter garantista referidas al procedimiento, y básicamente, deben ir dirigidas a que las resoluciones administrativas sobre el acceso a las plazas residenciales

estén suficientemente motivadas, y a que se informe al solicitante sobre los recursos que puede ejercitar si no está de acuerdo con la decisión administrativa.

En efecto, de las quejas formuladas ante el Ararteko no se puede deducir que se estén produciendo decisiones arbitrarias en el acceso al sistema de residencias de tercera edad. Pero la objetividad que puede presidir la adopción de unos criterios de selección, así como su aplicación, no pueden constituir, por sí mismos, una garantía de la posición jurídica del ciudadano.

Teniendo en cuenta que estamos en un ámbito de actividad administrativa, un procedimiento reglado es una garantía para el ciudadano, en tanto que le permite conocer cuál es el cauce utilizado al estudiar su solicitud, así como los motivos tenidos en cuenta para adoptar una u otra decisión sobre ella. Parte de ese procedimiento podemos decir que son también los recursos que los usuarios puedan interponer para aclarar sus discrepancias. Cuando se cumplan estos requisitos procedimentales estará en condiciones de ser plena la garantía del derecho de los ciudadanos a estos servicios.

Al comienzo nos hemos referido a la evolución de la posición de los ciudadanos como titulares del derecho a los servicios sociales. La Administración es uno de los agentes activos de esa evolución, y en sus manos está ayudar a mejorar la posición jurídica de los ciudadanos, procurando una mejor realización de sus derechos.

Desde esta perspectiva, parece obligado que las decisiones que se adopten respecto de las solicitudes de ayuda o de acceso a residencias de tercera edad sigan los mismos principios que son aplicables a la realización de la actividad administrativa, con carácter general, sin perjuicio de su adecuación a las especialidades propias de esta materia o a las especificidades derivadas del sistema de gestión de cada territorio histórico.

Si analizásemos un supuesto en el contexto de cualquiera de las tres normas de los tres territorios históricos, cabría afirmar que debería ser posible efectuar una comprobación respecto de la valoración de las solicitudes, puesto que se parte de una decisión que, según las normas respectivas que hemos mencionado, debe basarse en criterios objetivos.

Ahora bien, el esfuerzo que esa comprobación requeriría para el ciudadano nos parece que no sería igual en todos los casos, y a ello obedecen las reflexiones que aquí realizamos.

En efecto, no es igual que un solicitante reciba una notificación de la decisión que resuelve su solicitud, en la que se le señale la norma precisa que ha sido aplicada y se le informe sobre el recurso que puede interponer, que una notificación en la que se le indica que su petición ha sido denegada, pero no se le dice cuál es el precepto aplicado, ni tampoco se le ofrecen los recursos que correspondan para plantear la revisión de la decisión. Menos garantista aún es la posición de un usuario que presenta una petición que, a pesar de ser valorada, sólo se le notifica la decisión sobre ella cuando existe una plaza libre.

Estos ejemplos ponen de manifiesto que las administraciones utilizan formas diferentes para exteriorizar su decisión sobre una solicitud de acceso a servicios residenciales.

Hemos manifestado anteriormente que el sistema de servicios residenciales de cada territorio histórico es gestionado de modo distinto. Seguramente, la diferente manera en que las administraciones exteriorizan sus decisiones, al notificarlas a los usuarios, tiene que ver con las peculiaridades de cada sistema de gestión de servicios.

No podemos obviar que las peculiaridades existentes en la organización de la gestión pueden tener sus efectos a la hora de estudiar el modo en que se debe tratar de dar respuesta al problema que hemos querido plantear aquí. Sin olvidar esas peculiaridades, que pueden conllevar especialidades en los procedimientos, las reflexiones que aquí hemos recogido parten de la consideración de que las decisiones que se adoptan sobre el acceso a los servicios sociales residenciales son manifestaciones de una actuación administrativa, y de que por ese motivo, deberían seguir los principios generales del procedimiento administrativo.

Estas consideraciones han sido hechas desde un punto de vista jurídico, en tanto que la relación que se establece entre un usuario y la Administración también es jurídica. Aunque no han sido mencionados, hemos tenido presente el importante papel que desarrollan los servicios sociales de base, en su relación con los usuarios, a los efectos de informarles de las circunstancias que les llevan a solicitar el acceso a un centro residencial. En consecuencia, las observaciones que realizamos, en el sentido de canalizar las decisiones mediante un procedimiento administrativo, no deben entenderse como una respuesta a una ausencia de información de los usuarios -donde los servicios sociales desempeñan un papel que difícilmente puede llegar a ser sustituido por aquel procedimiento-, sino como un reforzamiento de su posición como titulares de derechos.

Se trata, pues, de aspectos complementarios (el del derecho a la información, donde el papel de los profesionales de los servicios sociales es esencial, y el del ámbito de las relaciones jurídicas, que debe ser atendido desde la perspectiva de las normas que regulan las relaciones entre las administraciones y los ciudadanos), y han de abordarse tomando como base las normas que regulan el procedimiento administrativo común.

## **Conclusión**

En el informe extraordinario sobre residencias de tercera edad señalamos que sería necesario establecer un procedimiento que, al tiempo que garantice el principio de igualdad y racionalidad en el acceso a las plazas residenciales, se base en el grado de necesidad objetiva del ingreso, descartando otros criterios que tradicionalmente eran considerados más asépticos, como el cronológico.

El establecimiento de unos criterios de selección que basan el ingreso en una residencia en el grado de necesidad objetiva supone un elemento esencial para procurar el acceso en condiciones de igualdad. El siguiente paso para que el ciudadano sea tratado como verdadero titular de un derecho debería ser el de canalizar las decisiones mediante unos cauces procedimentales determinados que garanticen su posición jurídica.

La experiencia de algunas quejas formuladas ante el Ararteko nos ha mostrado que, en ocasiones, tras adoptar una decisión sobre su solicitud de acceso a una plaza residencial, no se notifica al ciudadano esa decisión en las condiciones que le podrían permitir el discernimiento de los motivos en los que se basa, o de los cauces de revisión de la decisión. Por ello, el objeto de estas líneas es recomendar que las decisiones sobre el reconocimiento o denegación de las solicitudes de acceso a un centro residencial sean comunicadas a los interesados, con una motivación suficiente, e informando de los cauces que tiene derecho a utilizar para plantear la revisión de la decisión.

#### **4. PROPUESTA DE ACTUACIÓN ANTE LAS AFECIONES MEDIOAMBIENTALES DERIVADAS DE LAS EXPLOTACIONES GANADERAS**

##### **Introducción**

Esta institución ha venido reflejando en los informes que anualmente ha presentado ante el Parlamento Vasco un número importante de denuncias referentes a los problemas que generan las actividades ganaderas, situadas en núcleos urbanos de zonas eminentemente rurales. Estas denuncias responden a un mismo patrón, esto es, los vecinos de los municipios rurales denuncian los malos olores que producen estas actividades, así como los posibles riesgos de tipo epidemiológico y de propagación de enfermedades contagiosas que suponen, por el deficiente o mal funcionamiento de los elementos correctores.

Los interesados se dirigen a esta institución, generalmente en aquellos casos en los que resulta evidente la permisividad y pasividad de la Administración municipal, por la falta de adopción de medidas concretas para solucionar los problemas denunciados.

Como consecuencia del cambio de las formas de vida que se ha producido en gran parte de los pueblos de nuestra Comunidad, este tipo de actividades tienden a centrarse exclusivamente en las granjas, explotaciones ganaderas, etc., emplazadas en suelo no urbanizable o, cuando menos, en las zonas periféricas de las poblaciones.

A ello ha contribuido también la revalorización del suelo urbano o apto para ser urbanizado conforme a los planes de ordenación, que ha provocado el traslado de este tipo de explotaciones a lugares menos cotizados desde el punto de vista inmobiliario.

También la prohibición expresa establecida en el artículo 13 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (en adelante RAMINP), ha contribuido al cambio de ubicación de estas explotaciones. Así, dicho precepto dictamina que:

*“1. Queda terminantemente prohibido en lo sucesivo el establecimiento de vaquerías, establos, cuadras y corrales de ganado y aves dentro del núcleo urbano de las localidades de más de 10.000 habitantes y que no sean esencialmente agrícolas o ganaderas.*

*2. Las actividades comprendidas en el párrafo anterior deberán desaparecer del casco de las poblaciones en el plazo de diez años a contar de la entrada en vigor del presente Reglamento, y transcurrido ese plazo serán clausuradas de oficio sin derecho a indemnización alguna.”*

No obstante, sigue siendo importante el número de municipios de marcado carácter rural donde todavía existen explotaciones ganaderas en núcleos urbanos, sobre todo en territorio alavés, cuya economía principal sigue siendo agrícola y ganadera. Si bien en un inicio se trataba de actividades para consumo familiar, con el transcurso de los años se han ido convirtiendo en actividades de carácter eminentemente industrial. Además, son instalaciones en las que se han realizado fuertes inversiones económicas en tecnología y maquinaria, para su adecuación a la actual coyuntura del sector, con la concurrencia en ocasiones de importantes aportaciones públicas y privadas.

Por lo tanto, es necesario tratar de conjugar los intereses de los titulares de estas explotaciones que desde hace tiempo vienen ejerciendo estas actividades en los pueblos de la CAPV -en un principio como único medio de subsistencia o como una aportación complementaria a los escasos recursos económicos domésticos- con los intereses de los vecinos que han asistido a la transformación de estas actividades en explotaciones industriales, lo que ha motivado una negativa incidencia en su calidad de vida.

Asimismo, hay que tener en cuenta a los nuevos residentes que acuden a los municipios rurales -sobre todo a aquellos pueblos que se encuentran próximos a ciudades o concentraciones urbanas-, buscando tranquilidad y un entorno medioambiental saludable, o movidos por la difícil situación que viene padeciendo la juventud para el acceso a una vivienda en el ámbito urbano.

Las autoridades municipales se esfuerzan en solventar los problemas medioambientales que generan estas explotaciones ganaderas. Dicha intervención resulta más compleja ante actividades que no disponen de autorización municipal y que actualmente no pueden ser legalizadas, frente a aquellas que disponen de la preceptiva licencia municipal, o en su caso, pueden ser legalizadas.

A continuación tratamos de abordar las pautas de actuación que prevé el ordenamiento jurídico vigente en relación con dichas actividades ganaderas.

### **Explotaciones ganaderas con licencia**

Ante denuncias de irregularidades derivadas del funcionamiento de una actividad legalizada, en conformidad con el procedimiento establecido en el RAMINP, las afectaciones denunciadas se subsanarán mediante el preceptivo requerimiento municipal al titular de la explotación para que la adecue a las medidas correctoras impuestas en la licencia municipal de instalación.

### **Explotaciones sin licencia, susceptibles de ser legalizadas**

Cuando se trate de actividades que carecen de licencia de actividad pero pueden ser legalizadas, la Administración municipal deberá exigir que se regularice la situación en los términos previstos en el artículo 65 a) de la Ley 3/98, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, según la cual:

*“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, pudiendo además clausurarla, si las circunstancias lo aconsejaren, previa audiencia del interesado.”*

En la tramitación de las quejas sobre actividades que carecen de la preceptiva licencia municipal, el Ararteko ha mantenido el criterio que reiterada jurisprudencia ha venido precisando. Así, el Tribunal Supremo ha reputado como clandestinas las actividades sin licencia, considerando ajustada a derecho su clausura por parte de la autoridad

municipal, como medida cautelar, mientras no se legalice la situación conforme al procedimiento establecido en el RAMINP.

Cabe señalar, a modo de ejemplo, por resultar de una meridiana claridad, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1990 (Ar. 2.679), que establece que:

*“...la apertura clandestina de establecimientos comerciales e industriales o el ejercicio sin la necesaria licencia de actividades incluidas en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961 obliga a adoptar, de plano y con efectividad inmediata, la medida cautelar de suspender la continuación de las obras, clausurar el establecimiento o paralizar la actividad, con el fin de evitar que se prolongue en el tiempo la posible transgresión de los límites impuestos por exigencias de la convivencia social, hasta la obtención de la oportuna licencia que garantice la inexistencia de infracciones o la adopción de las medidas necesarias para corregirlas.”*

Este mismo criterio se recoge también en las siguientes sentencias del Tribunal Supremo: 1 de febrero de 1988 (Ar. 669); 24 de abril de 1987 (Ar. 3.158)...

A mayor abundamiento, la jurisprudencia del Tribunal Supremo distingue el sentido que tiene el decretar la clausura de un establecimiento según se trate de una actividad con licencia o de un establecimiento público sin licencia. Citaremos como ejemplo, pues es igualmente clarificadora, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1986 (Ar. 7.402):

*“...A la hora de determinar el procedimiento a seguir para acordar la clausura de actividades desarrolladas sin licencia, habrá que destacar el diferente sentido que tal clausura tiene según la actividad se esté llevando a cabo con o sin licencia. En el primer supuesto, al existir licencia, es decir, un control anterior de la Administración, resulta justificado el seguimiento de los trámites en los arts. 36 y siguientes del Reglamento de 30 de noviembre de 1961. En el segundo -carencia de licencia- al faltar el control previo de la Administración, la clausura podrá acordarse sin más que acreditar la inexistencia de licencia con la audiencia del interesado y prevista en el art. 91 LPA y art. 105 c) de la Constitución. La audiencia será así imprescindible, salvo naturalmente el caso de existencia de peligro, etc.”*

Este criterio se recoge, asimismo, en las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1990 (Ar. 1.507) y de 1 de febrero de 1988 (Ar. 669), entre otras.

En este sentido, el conocimiento y la tolerancia por parte de la autoridad municipal del funcionamiento de estas explotaciones clandestinas a lo largo de estos años podrían ser causas de alegación para demandar una autorización tácita municipal o un reconocimiento de ésta. Sin embargo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo desautoriza absolutamente tal pretensión, al afirmar que:

*“...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” (STS de 16 de diciembre de 1998 RJ, 1998\10108)”.*

### **Explotaciones ganaderas clandestinas que no pueden ser legalizadas**

No obstante, ¿qué sucede con las explotaciones ganaderas que, careciendo de licencia municipal, tampoco pueden ser legalizadas en conformidad con el planeamiento urbanístico vigente?

Según lo dispuesto en el artículo 65 b) de la Ley 3/98, de 27 de febrero, deberá clausurarse, previa audiencia del interesado. En concreto, dicho precepto dictamina que:

*“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.”*

Así pues, en conformidad con la normativa urbanística vigente, así como con la doctrina jurisprudencial referenciada, procede que la autoridad municipal decrete la clausura de las explotaciones agrarias que no disponen de la preceptiva licencia de actividad y no pueden ser legalizadas por ser contrarias a los usos previstos en el vigente planeamiento urbanístico.

No obstante, hemos de tener en cuenta que los núcleos a los que nos referimos son esencialmente agrícolas y ganaderos, y que en ellos el ganado censado alcanza gran relevancia.

Asimismo, consideramos que cabría determinar las particularidades de cada caso, ya que nos podríamos encontrar, por un lado, con actividades ganaderas tecnológicamente preparadas y modernizadas; por otro, con titulares o propietarios que se encuentran en una edad cercana a la jubilación y no tienen garantizada la continuidad de estas explotaciones; o con instalaciones cuya situación medioambiental e higiénico-sanitaria no es la adecuada, pero cuyas deficiencias podrían mejorarse con la adopción de las oportunas medidas correctoras, etc.

A su vez, habría que tomar en consideración la localización de la explotación o las circunstancias socioeconómicas que concurren en cada caso.

Por todo ello, hemos de precisar que una medida de clausura o cierre como la apuntada podría admitirse, siempre y cuando fueran muy graves las deficiencias detectadas y que influyeran muy negativamente en la calidad de vida de los vecinos de la localidad, ya que, de lo contrario, la adopción de plano de una medida de ese tipo

podría considerarse desproporcionada, teniendo en cuenta las circunstancias que pudieran concurrir en cada una de las instalaciones.

En este sentido, queremos traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1986 (1986\1221), en la que, apelando a las particularidades que concurren en el supuesto juzgado, y especialmente, a que la actividad de que se trata se encuentra en un municipio de ocupación agrícola y pecuaria, se declara procedente la legalización de una actividad de granja situada en un núcleo urbano. Así, nos indica la sentencia citada:

*“PRIMERO. -La potestad que el Reglamento de 30 de noviembre de 1961 (RCL 1961\1736 y NDL 16641) confiere a los Alcaldes para intervenir las denominadas ‘actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas’ tiene carácter reglado según una constante jurisprudencia y ha de ejercitarse, por ende, de acuerdo con las normas que regulen los preexistentes derechos que los administrados pretendan actuar, del modo menos restrictivo de la libertad individual según el artículo 6.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RCL 1956\85 y NDL 22516) establece para la intervención administrativa en general y considerando, en relación con la materia que se examina, todas las circunstancias concurrentes para que, sin mengua de la comodidad, salubridad y seguridad de los vecinos, no se pongan trabas excesivas al ejercicio de las industrias -artículo 5 del precitado Decreto de 1961-*

*SEGUNDO.- La aplicación de estos criterios al supuesto debatido determina la revocación del fallo apelado y la anulación de los actos recurridos, denegatorios de la legalización de una granja de ganado porcino que el actor venía explotando, aproximadamente desde el año 1970, en terreno calificado como casco urbano en las Normas Subsidiarias de Planeamiento aprobadas en 1978, porque en el informe del Sanitario Titular se estiman suficientes las condiciones del establecimiento; la Subcomisión Provincial de Saneamiento, conceptuando la actividad como molesta, insalubre y nociva por los olores, vertidos y enfermedades infecto-contagiosas, considera el emplazamiento adecuado y las medidas correctoras aceptables, siendo en consecuencia su opinión favorable a la concesión de la licencia; en tanto que el peritaje emitido en el proceso por un Ingeniero Agrónomo contiene las terminantes afirmaciones de que estaban adoptadas las medidas correctoras necesarias, por lo que no podrían ocasionarse efectos aditivos a los de otras instalaciones análogas y próximas.*

*TERCERO.- Corroboran esta conclusión las particularidades del caso, como son la ocupación agrícola y pecuaria de la población, integrada por trescientos cinco habitantes; la importancia relativa del ganado censado: seiscientos veintidós cabezas del porcino, quinientas treinta del bovino, dos mil quinientas del ovino, doscientas del caprino, treinta y cinco del equino, quince mil aves de corral y cuarenta y ocho conejos; la existencia de nueve granjas, además de la del actor, siete de vacuno con doscientas cincuenta cabezas, de las cuales cuatro se hallan situadas en el casco urbano, y dos de porcino con ciento setenta cabezas; y, en fin, la ubicación de la granja en lo que actualmente es una calle, pero rodeada de almacenes y cocheras*

*agrícolas, cuadras y establos y sólo edificios con apariencia de viviendas en la otra margen de la misma vía, según se asevera en la diligencia de reconocimiento judicial.”*

Sobre este particular, cabe ser citado un expediente de queja que se tramitó en esta institución en relación con una vaquería clandestina y sin posibilidad de ser legalizada, en conformidad con el planeamiento urbanístico vigente. Dicha explotación, ubicada dentro del casco urbano de un municipio alavés, venía ocasionando numerosas quejas de los vecinos, como consecuencia de su funcionamiento, por las molestias de olores y por la posibilidad de que pudiera ocasionar enfermedades infecto-contagiosas.

La administración implicada, es decir, el ayuntamiento de la localidad, optó por exigir a los titulares de la explotación la adopción de unas medidas correctoras de forma provisional, dado que consideraba desproporcionado decretar la clausura de la explotación citada, que venía funcionando desde el año 1951. Además, conscientes de que el problema se reproducía en la mayoría de las actividades ganaderas del municipio, habían acordado revisar la normativa urbanística municipal para solucionar definitivamente el problema suscitado. Además, se trataba de una explotación en la que se había realizado una importante inversión económica para adecuar sus instalaciones a las exigencias higiénico-sanitarias y medioambientales.

### El principio de proporcionalidad y las licencias provisionales

Llegados a este punto, queremos precisar que es opinión unánime de la doctrina jurídica que las licencias urbanísticas son actos rigurosamente reglados, tanto en su otorgamiento como en su contenido y en su denegación. Esto significa que los órganos competentes para su autorización deben ajustarse a la normativa vigente en el momento de su solicitud.

Si bien es indiscutible que la actuación administrativa está subordinada, en lo referente a la concesión de licencias, al principio de legalidad, no es menos cierto que todos los principios reconocidos por el derecho matizan la aplicación de las normas e influyen en su interpretación.

Así, importa recordar, tal y como reiterada jurisprudencia propugna, que “*los principios generales del Derecho, esencia del ordenamiento jurídico, son la atmósfera en la que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas, lo que explica que tales principios informen las normas y que la Administración esté sometida no sólo a la Ley sino también al Derecho*”. Y es claro que si tales principios informan la norma habilitante que atribuye una potestad a la Administración, esta potestad ha de ejercitarse inspirada por éstos.

Uno de estos principios es el de proporcionalidad, que dimana claramente del artículo 106, 1 de la Constitución, el cual, al diseñar el control jurisdiccional de la Administración, alude al sometimiento de la actuación administrativa a los fines que la justifican. Esta idea del fin aparece como elemento esencial en toda potestad administrativa, y tal como la jurisprudencia destaca, este principio finalista, que tiene expresión, además de en el precepto constitucional citado, en el artículo 84.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y en el artículo 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, debe constituir:

- 1ª Una “regla psicológica” que exige que el objetivo que la Administración trata de conseguir resulte subsumible en la finalidad acuñada por el ordenamiento jurídico al atribuir la potestad de cuya actuación se trata.
- 2ª Los medios utilizados por la Administración han de ser proporcionados, no excesivos, en relación con la finalidad perseguida.
- 3ª Las medidas puestas en juego han de ser idóneas, aptas para la realización del concreto fin perseguido.

Como consecuencia del criterio finalista, que debe informar la interpretación de las normas, es necesario aludir al principio de la proporcionalidad que debe existir entre los medios utilizados, el contenido del acto administrativo y la finalidad perseguida.

En este sentido, la doctrina determina que el principio de proporcionalidad puede operar en dos tipos de supuestos: (1) con carácter ordinario, en aquellos en los que el ordenamiento jurídico admite la posibilidad de elegir uno entre varios medio utilizables, y (2) con carácter excepcional y en conexión con los principios de buena fe y equidad, en los casos en los que, aun existiendo en principio un único medio, éste resulta a todas luces inadecuado y excesivo en relación con las características del caso contemplado (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1992, RJ 1992\2904).

Y es en este segundo ámbito en el que despliega sus efectos el principio de proporcionalidad, al que cabría reconducir la posible modulación de la intervención administrativa en su facultad de policía, cuando en las actividades clandestinas concurren las circunstancias que hemos señalado.

Con ello queremos indicar que la Administración debe dar una respuesta proporcionada a la situación de ilegalidad urbanística en la que se encuentran gran parte de las explotaciones ganaderas en nuestra CAPV, evitando, así la desaparición inmediata de estas actividades, siempre y cuando se respeten los derechos de los residentes de esos municipios, y concurren las circunstancias especiales que justifiquen la adopción de una medida excepcional y condicionada al cumplimiento de los requisitos medioambientales e higiénico-sanitarios exigibles a estas instalaciones.

La situación especial que supone el reconocimiento de estos usos, que no se ajustan o acomodan a lo previsto en el planeamiento, podría tener cabida en el artículo 58.2 de la Ley del Suelo de 1976 (la doctrina considera que este precepto aparece inspirado por las exigencias del principio de proporcionalidad que domina todo el derecho administrativo, como consecuencia de la importancia del fin en este ámbito jurídico). Esta ley permite la autorización de usos u obras justificadas de carácter provisional, aunque no se ajusten al destino trazado por el planeamiento, siempre que no se dificulte su ejecución y, desde luego, sin derecho a indemnización en el momento del cese de los usos. En concreto, el precepto citado regula las licencias provisionales en los siguientes términos:

*“No obstante, si no hubieren de dificultar la ejecución de los Planes, podrán autorizarse sobre los terrenos, previo informe, favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo usos u obras justificadas de carácter provisional, que habrán de demolerse cuando lo acordare el Ayuntamiento, sin derecho a indemnización, y la autorización aceptada por el propietario deberá inscribirse, bajo las indicadas condiciones, en el Registro de la Propiedad.”*

La jurisprudencia destaca que las licencias provisionales constituyen, en sí mismas, una manifestación del principio de proporcionalidad en un sentido eminentemente temporal, puesto que *“significan un último esfuerzo de nuestro ordenamiento para evitar restricciones no justificadas al ejercicio de los derechos y se fundan en la necesidad de no impedir obras o usos que resultan inocuos para el interés público, inocuidad esta que sólo existiría si realmente se elimina la indemnización para el momento, inevitable, de su extinción”* (entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 1994, RJ 1994\2409).

En esta línea, el Alto Tribunal considera que este precepto opera en el campo de las actividades regidas por el RAMINP, teniendo en cuenta los criterios interpretativos del artículo 3.1º del Código Civil (Sentencia de 16 de octubre de 1989, RJ 1989\7368). Así, determina que:

- A) En el terreno literal, es claro que la expresa dicción del art. 58.2 -“usos y obras justificadas de carácter provisional”- conduce a afirmar la aplicación de este precepto a las actividades clasificadas, pues evidentemente las obras pueden cobijar y los usos pueden consistir en actividades clasificadas.
- B) En una línea sistemática, debemos subrayar la íntima conexión de la materia regulada por el Reglamento de Actividades con el urbanismo. También esta vía conduce a la aplicación del precepto señalado al ámbito de las actividades sujetas al RAMINP.
- C) Pero, sin duda, los criterios que con más seguridad permiten descubrir el sentido de las normas son el finalista y el de la aplicación de los principios generales del Derecho que, al informar el ordenamiento jurídico -artículo 1.4º del Título Preliminar del Código Civil-, han de inspirar la interpretación de todos sus preceptos.

Una licencia en precario constituye una medida del ordenamiento jurídico para evitar prohibiciones desproporcionadas para los intereses de los particulares cuando éstos consisten en la realización de actividades que pueden desarrollarse, como anteriormente hemos apuntado, de forma inocua para el interés público.

En este sentido, la doctrina sólo admite los actos en precario que excluyen las indemnizaciones cuando se tratan situaciones efímeras por su propia naturaleza, esto es, en aquellos supuestos en los que la finalidad del acto no es otorgar un verdadero derecho, sino una mera tolerancia de carácter provisional.

## **Conclusión**

La evolución en los hábitos de la población ha propiciado que las explotaciones ganaderas se hayan ido trasladando a la periferia de los municipios. No obstante, sigue siendo importante el número de municipios, de marcado carácter rural, en nuestra Comunidad Autónoma donde todavía existen explotaciones ganaderas en núcleos urbanos.

Estas instalaciones, si bien en un principio desarrollaban actividades para consumo familiar, se han ido transformando con el transcurso de los años en actividades de carácter industrial, provocando numerosas quejas de los vecinos por las molestias de olores que producen, así como por los peligros y riesgos que conllevan para la salubridad.

La transformación que han sufrido estas explotaciones no ha ido acompañada de una adecuación del ejercicio de su actividad a la normativa vigente, con lo cual gran parte de estas instalaciones en nuestra comunidad autónoma se encuentran, en estos momentos, en una situación de ilegalidad urbanística.

Las administraciones competentes para el control e intervención de estas actividades han de ejercer sus potestades, procurando en la medida de lo posible conjugar o armonizar los diversos intereses en conflicto.

Ante denuncias de irregularidades derivadas del funcionamiento de una actividad legalizada, según el procedimiento establecido en el RAMINP, la subsanación de las afecciones denunciadas vendrá dada por el preceptivo requerimiento municipal al titular de la explotación para que la adecue a las medidas correctoras impuestas en la licencia municipal de instalación.

En cuanto se trate de quejas contra actividades que carecen de licencia de actividad, pero que pueden ser legalizadas, la Administración municipal deberá exigir que se regularice la situación en los términos previstos en el artículo 65 a) de la Ley 3/98, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

Por último, respecto de las actividades ganaderas que no pueden ser legalizadas, la vía excepcional que abre el artículo 58.2 de la Ley del Suelo de 1976 debe inspirar, a juicio del Ararteko, la decisión que trate de solucionar la situación jurídico-administrativa especial de estas explotaciones, sin perjuicio de su necesario carácter provisional y su inocuidad desde el punto de vista del interés público. Con este fin, en conformidad con el principio de seguridad jurídica, resulta imprescindible y urgente que el Gobierno Vasco acometa la labor de regular reglamentariamente estas situaciones especiales.

## **5. SOBRE LA NECESIDAD DE APROBAR UNA LEY DEL SUELO PARA LA CAPV**

- I. Reparto competencial en materia urbanística
  - A. Distribución competencial tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997
  - B. Planteamiento competencial de la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones
  - C. Normativa estatal de aplicación en la CAPV
- II. Disposiciones legales vigentes en la CAPV
  - A. Disposiciones legales en vigor
  - B. Valoración del régimen jurídico
- III. Normativa urbanística aplicable en las restantes Comunidades Autónomas
- IV. Necesidad de contar con un régimen del suelo propio para la CAPV
- V. Conclusiones finales

### **I. REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA URBANÍSTICA**

#### **A. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997**

Sus respectivos estatutos de autonomía reconocen a las 17 CCAA competencia exclusiva en materia de urbanismo.

En lo que se refiere a Euskadi, nos encontramos con que el art. 10, apartado 31 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia exclusiva en esta materia. La transferencia para el ejercicio de esta competencia se realizó mediante el Real Decreto 2.581/1980, de 21 de noviembre (BOE nº 291, de 4 de diciembre).

Aunque -según el reparto del bloque constitucional- el urbanismo se define como una competencia exclusiva de las CCAA, ha de coexistir con aquellas otras competencias que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el art. 149-1 CE, se reserva con carácter también exclusivo, cuya efectividad lógicamente, puede condicionar el ejercicio de aquella competencia autonómica. Sobre esta cuestión ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional con motivo de la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, en la que se aborda la constitucionalidad del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Según la doctrina constitucional, la competencia exclusiva de las CCAA en materia urbanística ha de integrarse con aquellas otras competencias estatales, que inciden y afectan de una manera sustancial a la materia urbanística. Estos títulos competenciales recogidos en el art. 149-1 CE son los siguientes:

- “La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (apartado 1º).
- “Legislación civil ...” (apartado 8º).
- “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica “ (apartado 13º)
- “... el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; (...) y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas” (apartado 18º).
- “Legislación básica sobre protección del medio ambiente... (apartado 23º).

De las competencias enumeradas algunas aluden a materias o figuras jurídicas concretas, como son el medio ambiente, la planificación general de la economía, la expropiación forzosa o la responsabilidad administrativa. A la hora de establecer una delimitación competencial nítida la duda surge, sobre todo, por la necesidad de determinar el alcance de lo básico -de ámbito estatal- del resto de la materia -de ámbito autonómico-.

Mayor complejidad reviste determinar el alcance del apartado 1º del art. 149-1: “condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles”.

Es evidente, al menos así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, que la determinación de esas “condiciones básicas que garanticen la igualdad” en ningún caso puede justificar una intervención del Estado sobre el urbanismo de carácter expansivo y general, sino que obliga a una interpretación restrictiva de este concepto que de ningún modo puede amparar una regulación global de la ordenación urbana.

Como ya hemos mencionado, todas estas cuestiones fueron abordadas por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo, al resolver los recursos de inconstitucionalidad acumulados que plantearon varias comunidades autónomas contra la Ley 8/90, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y el Texto Refundido de la Ley aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Hay que destacar que este pronunciamiento constitucional tiene la virtud de clarificar la delimitación competencial en materia urbanística entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La mayor parte del articulado del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 se declara inconstitucional porque se regula como derecho supletorio del autonómico, tal y como expresamente se declara en la propia ley (en el apartado 3º de la disposición final única), sin que exista título competencial para ello. Según la doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia 118/96, de 27 de junio), la cláusula de supletoriedad del derecho estatal recogida en el art. 149-3º *in fine* CE no constituye un título competencial que habilite al Estado para que en aquellos supuestos en que carezca de competencia material, como es el del urbanismo, pueda dictar normas supletorias con tal exclusivo propósito. La cláusula de supletoriedad va dirigida, por tanto, al aplicador del derecho, tratando de integrar con coherencia el ordenamiento jurídico autonómico y el estatal cuando ambos coexisten respecto a una misma materia, pero de ningún modo constituye un título competencial.

## **B. PLANTEAMIENTO COMPETENCIAL DE LA LEY 6/1998 SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES**

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, el Estado aprobó la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Este texto consta de cinco títulos:

- I. Disposiciones generales
- II. Régimen urbanístico de la propiedad del suelo
- III. Valoración
- IV. Expropiación
- V. Supuestos indemnizatorios

Tal y como se manifiesta en el apartado 6º de la exposición de motivos, “*La Ley ha querido mantenerse absolutamente en el marco de las competencias del Estado claramente delimitadas por la Sentencia de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional ya citada, por lo que ha renunciado a incidir lo más mínimo en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de aquél y de ésta*”.

Sin embargo, el criterio del legislador no ha sido compartido por algunas Comunidades Autónomas, ni por varios grupos parlamentarios, quienes han interpuesto recurso ante el Tribunal Constitucional, por entender, fundamentalmente, que en la definición del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo el Estado se ha excedido de su competencia, cuyo alcance se debería limitar a determinar las distintas clases de suelo, como presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana.

En concreto, los promotores del recurso de inconstitucionalidad han impugnado los siguientes artículos:

1. Parlamento de Navarra (recurso nº 3.004/1998): en su integridad los arts. 4, 8, 9, 10, 11, 14, 16, 17, disposiciones transitorias 2ª y 3ª. De forma parcial los arts. 15, 18, 20-1º, 27, 28, disposición transitoria 4ª y disposición final única.
2. Grupos Parlamentarios Socialistas, Federal de Izquierda Unida y Mixto (recurso nº 3.144/1998) arts. 1; 2; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14.1; 14.2, letras a), b), d) y f); 15; 16; 17; 18, apartados 1, 2, 3, 5, 6 y 7; 20; 24, letras b) y c); 29; 33; 37; 38; 40; 41; 42; 43; y 44; disposición adicional 1ª, 3ª y 4ª y disposición final única.
3. Junta de Extremadura (recurso nº 3.182/1998): arts. 8, 9, 10, 11, 14-2ª, 15, 16.1º, 18.4º, 20-1º, 33 y disposición final única.

Cabe decir, sin entrar en pormenores de su articulado, que los títulos I y II de la Ley 6/1998 reciben amparo competencial de los apartados 1º, 8º y 13º del art. 149 CE, que se refieren, respectivamente, a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad, a la legislación civil y a las bases de la planificación general de la actividad económica. El título III sobre valoraciones urbanísticas entronca con el art. 149-1-18º CE (“*legislación sobre expropiación forzosa*”) y, sobre todo, está relacionado con

el contenido del derecho de propiedad urbana, en cuanto fija los criterios para valorarlo, cuyas condiciones básicas corresponde regular al Estado (art. 149-1-1º CE).

Los títulos IV y V sobre expropiaciones y supuestos indemnizatorios hay que ponerlos en relación con el art. 149-1-18º CE, que atribuye al Estado la competencia en materia de *“legislación sobre expropiación forzosa; (...) y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas”*.

Como conclusión diremos que la Ley 6/98 ha contribuido a clarificar el panorama competencial. A partir de esta ley, las CCAA tienen definidos los límites que deben respetar en el ejercicio de su título competencial. Además, al establecer la ley estatal el contenido de las facultades urbanísticas de la propiedad inmobiliaria, al definir el contenido básico del derecho de propiedad urbana, ha facilitado el desarrollo de las iniciativas legislativas de las CCAA, ya que no es posible elaborar una ley autonómica sobre el conjunto de la actividad urbanística sin la previa configuración de un modelo de derecho de propiedad, que es lo que ha hecho la Ley 6/98.

### **C. NORMATIVA ESTATAL DE APLICACIÓN EN LA CAPV**

La normativa estatal aplicable en la CAPV la constituyen, además de la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, los preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo 1992 que la disposición derogatoria única, apartado 12º, de la Ley 6/98 declara vigentes, y aquellas otras normas estatales que resultan de aplicación supletoria en tanto la CAPV legisle sobre urbanismo.

En consecuencia, hasta que la CAPV legisle de forma global sobre el régimen urbanístico del suelo (planeamiento, ejecución de la urbanización, gestión, protección de la legalidad urbanística, etc.), son de aplicación supletoria las siguientes normas estatales:

- Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976
- Real Decreto Legislativo 16/1981, de 16 de octubre, sobre adaptación de los Planes Generales y de Ordenación Urbana
- Reglamento de Planeamiento Urbanístico (Real Decreto 2.159/78, de 23 de junio)
- Reglamento de Gestión Urbanística (Real Decreto 3.288/78, de 25 de agosto)
- Reglamento de Disciplina Urbanística (Real Decreto 2.187/78, de 23 de junio)
- Reglamento de Reparcelaciones (Decreto 1.006/1996) (art. 28, 31, 34 y 35)

Los textos normativos que hemos mencionado como legislación supletoria no son de aplicación íntegra, ya que algunos de sus preceptos hay que considerarlos derogados, de forma tácita, por la Ley 6/1998, y otros resultan incompatibles con el contenido, limitado sin duda, de las leyes urbanísticas que ha aprobado el Parlamento Vasco. Determinar cuáles son los preceptos o parte de ellos que hay que considerar derogados no es tarea fácil, en algunos casos exige un esfuerzo interpretativo. En cualquier caso, no es una tarea que corresponda aquí abordar. Basta mencionar que este es un problema de exégesis que se le presenta a diario al aplicador del derecho urbanístico, que influye negativamente en la imprescindible seguridad jurídica que debería reinar en una materia tal relevante.

## II. **LEGISLACIÓN SOBRE URBANISMO EN LA CAPV: RÉGIMEN JURÍDICO**

### A. **DISPOSICIONES LEGALES EN VIGOR**

El desarrollo legislativo en la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo ha sido hasta el momento escaso y circunstancial, sin determinaciones claras para perfilar un modelo urbanístico autonómico.

Fruto de esa insuficiente actividad parlamentaria vasca es el conjunto de normas parciales aprobadas por el Parlamento Vasco, las cuales han contribuido a la escasa sistematización que persiste actualmente en esta materia, tanto en la Comunidad Autónoma como en la legislación estatal.

Conviene en primer lugar destacar cuáles son las normas urbanísticas aprobadas y sus contenidos, para ver cuál es el actual ámbito urbanístico vasco y, de ese modo, poner de manifiesto sus carencias y la oportunidad de una nueva legislación propia y clarificadora.

#### A.1) **LA LEY 17/94, DE 30 DE JUNIO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE VIVIENDA Y TRAMITACIÓN DE INSTRUMENTOS Y GESTIÓN URBANÍSTICA**

Con carácter previo, la producción normativa en el País Vasco se inicia con la Ley 9/1989, sobre Valoración del Suelo de la Comunidad Autónoma. El objetivo de esta norma era regular las valoraciones de los terrenos, a efectos de la ejecución de los planes urbanísticos en aquellos aspectos que no se recogieron ni en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, ni en el Reglamento de Gestión Urbanística que lo desarrollaba.

No obstante, hasta la aprobación del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 no se iniciará la regulación autonómica en esta materia. La Ley 17/1994, de 30 de junio, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Tramitación de Instrumentos y Gestión Urbanística, introduce una serie de medidas, con carácter de urgencia y sin una clara sistemática legislativa, en relación con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma Vasca en materia de urbanismo. En su desarrollo, el Gobierno Vasco aprobó el Decreto 142/1997, de 17 de junio (BOPV nº 123, de 30 de junio).

El objetivo principal de esa ley era favorecer el acceso de los ciudadanos del País Vasco a una vivienda digna, una vez constatada la dificultad de materializar tan necesario principio rector.

Para llevar a cabo ese cometido se introdujeron dos medidas de alcance diferente. En primer lugar, se estableció un estándar mínimo de suelo calificado con destino a la creación de viviendas en régimen de protección oficial, aplicable a los instrumentos de planeamiento municipal tanto en el suelo urbano ejecutado mediante unidades de ejecución, como en el suelo urbanizable.

Por otro lado, se adoptaron medidas para simplificar y abreviar la tramitación del planeamiento urbanístico de desarrollo: planes parciales, planes especiales y estudios de detalle, así como de los instrumentos de gestión urbanística.

**A.2) LAS LEYES PUENTE VASCAS TRAS LA STC 61/1997: LA LEY 3/1997, SOBRE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LAS PLUSVALÍAS DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA -MODIFICADA POR LA LEY 11/1998, DE 20 DE ABRIL- Y LA LEY 5/1998, DE 6 DE MARZO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA**

Tras la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional se hizo preciso que las asambleas legislativas de las comunidades autónomas abordaran con urgencia la regulación de una serie de aspectos con objeto de dotar de seguridad jurídica a la actuación urbanística seguida hasta ese momento a la luz del cercenado Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

De ese modo, con carácter provisional, y en tanto el Estado no regule de manera global el régimen del suelo y de la ordenación urbana, el Parlamento Vasco ha aprobado una serie de leyes, calificadas como leyes puente, que han servido para regular cuestiones puntuales, a saber: La Ley 3/1997, de 25 de abril, modificada por la Ley 11/1998, de 20 de abril, por la que se determina la participación de la Comunidad Autónoma en las plusvalías generadas por la acción urbanística, y la Ley 5/1998, de medidas urgentes en materia de régimen de suelo y ordenación urbana.

En primer lugar, la Ley 3/1997 determinó el tanto por ciento que revierte a la Comunidad sobre el incremento de valor del suelo derivado de la acción urbanística, establecido en el 15% del aprovechamiento urbanístico lucrativo del ámbito correspondiente, y, además, libre de cargas de urbanización. Aquí se incluyó también la cesión del 15% en el supuesto de obras de rehabilitación, pero sólo respecto al aumento del aprovechamiento resultante. En el suelo urbanizable o apto para urbanizar se debía ceder el mismo porcentaje respecto al sector o ámbito correspondiente libres de cargas de urbanización. En la misma norma se incluyeron una serie de determinaciones para permitir el cálculo del aprovechamiento urbanístico y del aprovechamiento tipo.

Más tarde, la Ley 11/1998, de 20 de abril, modificó el tanto por ciento que corresponde a la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Esta modificación era obligada, tras la aprobación de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y de Valoraciones. La Ley 11/1998 consideraba, en los mismos supuestos que en la anterior norma, que la participación de la comunidad será de un 10% del aprovechamiento urbanístico.

La otra norma, la Ley 5/1998, de 6 de marzo, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, tiene en cuenta cuestiones puntuales de índole variado, como son aspectos de planeamiento, gestión y disciplina urbanística, que habían quedado sin habilitación legal después de que el Tribunal Constitucional declarara nulo el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, o bien que habían suscitado controversias con la anterior reglamentación.

En primer lugar, el texto normativo distingue, dentro de la clasificación del suelo, tres categorías para el suelo no urbanizable: el protegido, el común y el de núcleo rural. El objeto de la inclusión de este último tipo es posibilitar la construcción de nuevas edificaciones en los numerosos y pequeños barrios de caseríos tan frecuentes en nuestro territorio.

Se vuelve a recoger y dar legitimidad legal a la posibilidad de calificar los terrenos para la construcción de viviendas en régimen de protección oficial mediante el planeamiento municipal.

En relación con el procedimiento del planeamiento, se refunde la normativa existente sobre la incitativa y aprobación del planeamiento y sus normas de desarrollo.

Dentro del ámbito de la gestión, se recupera la ejecución del planeamiento mediante unidades de ejecución y se incluyen las actuaciones asistemáticas en suelo urbano. También se regulan los supuestos para ejercitar la potestad expropiatoria y los plazos para el desarrollo y ejecución del planeamiento. En las disposiciones adicionales se recogen un conjunto de determinaciones sobre las unidades de ejecución en aquellos supuestos donde se advierta un exceso o un defecto de aprovechamiento urbanístico y, además, se regulan las transferencias de aprovechamiento en las actuaciones asistemáticas en el suelo urbano.

Por último, la ley contiene una serie de disposiciones respecto a la disciplina urbanística, los plazos de prescripción de infracciones y sanciones, así como los órganos competentes para la resolución de los expedientes sancionadores.

### A.3) **LA LEY 20/1998, DE 29 DE JUNIO, DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO**

El derecho de acceso a una vivienda digna y el interés social del suelo origina la necesidad de que las administraciones públicas introduzcan mecanismos de intervención o control del suelo.

La ley 20/1998, que regula el patrimonio público del suelo, introduce una serie de mecanismos públicos de intervención para la obtención de suelo de titularidad pública: los llamados patrimonios municipales del suelo, obligatorios en aquellos municipios superiores a 7.000 habitantes.

- La finalidad que busca esa reserva de suelo público es facilitar el desarrollo urbano y territorial del País Vasco, disponer de suelos para actuaciones de iniciativa pública destinadas principalmente a la construcción de viviendas de protección oficial o a otros usos de interés social, económico, cultural o paisajístico y, en definitiva, a regular el mercado del suelo.

- El patrimonio municipal del suelo se constituye tanto por aquellos bienes patrimoniales municipales, como por los ingresos existentes o aquellos obtenidos por cesión en la ejecución del planeamiento y gestión urbanística, y también por los adquiridos en ejercicio de derechos o mediante expropiación.

La norma delega la forma de gestión de este patrimonio a los ayuntamientos o a las entidades instrumentales encargadas de la gestión. De cualquier modo, establece que las enajenaciones deben servir a los fines que recoge la ley, han de ser onerosas y deben realizarse mediante concurso o subasta pública, excepto en supuestos en los cuales la norma permite su venta directa o, incluso, la cesión gratuita o por debajo de su valor a favor de entidades sin ánimo de lucro o de interés social.

Otro mecanismo de intervención que recoge este texto normativo es la posibilidad de establecer reservas de suelo con destino al patrimonio municipal del suelo. Los

instrumentos de planeamiento municipales pueden delimitar reservas municipales de terrenos dentro del suelo no urbanizable sin protección o sobre el suelo urbanizable no programado o no sectorizado.

La delimitación de los terrenos como de reserva municipal implica la declaración de utilidad pública y la de necesidad de ocupación, a efectos de su expropiación forzosa. Asimismo, se reconoce a la Administración el derecho de tanteo y retracto sobre la enajenación de esos terrenos incluidos en el ámbito delimitado como de reserva de suelo.

La Ley 20/98 atribuye esta facultad tanto a las administraciones municipales como al Gobierno Vasco, y también a los órganos forales de los territorios históricos. Estos deben actuar de manera coordinada y evitar cualquier tipo de duplicidad.

## **B. VALORACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO**

Una vez hecha alusión a las distintas normas urbanísticas que han sido elaboradas por el Parlamento Vasco, conviene hacer algún tipo de reflexión sobre su alcance, sobre el modelo urbanístico que pretenden y sobre la situación de precariedad en la que colocan tanto a ciudadanos como a operadores jurídicos.

- La primera consideración viene impuesta por la provisionalidad de las normas, definidas como urgentes, que pretenden regular provisionalmente, a la espera de un mayor desarrollo legislativo que no termina de llegar, tras casi veinte años del efectivo traspaso competencial iniciado con el RD 2.581/1980, de 21 de noviembre.
- Asimismo, la necesidad legislativa autonómica aumentó después de que el Tribunal Constitucional anulara disposiciones del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 que habilitaban la práctica seguida por el legislador autonómico. En ese sentido, se han recogido en las leyes puentes habilitaciones para la calificación del suelo destinado a la construcción de viviendas de protección oficial o para permitir un sistema de actuación mediante áreas de reparto.
- De igual modo, las relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de los distintos territorios históricos han motivado varias disposiciones, con el fin de clarificar el reparto competencial entre los distintos niveles competenciales del País Vasco.
- Por otro lado, conviene destacar los ámbitos urbanísticos regulados y su contenido.

En relación con el planeamiento, se han simplificado los plazos de tramitación de los instrumentos, tanto de ordenación como de gestión urbanística. Por otro lado, se ha determinado a qué órgano corresponde la iniciativa para formular los planes y su modificación, y a quién corresponde su aprobación inicial, provisional y definitiva, refiriéndose tanto a planes generales como a los planes de desarrollo. Todo ello con objeto de adecuar el procedimiento al entramado competencial de la Comunidad Autónoma.

Respecto a la gestión, la legislación vasca recoge el concepto del aprovechamiento urbanístico y del aprovechamiento tipo, y fija el aprovechamiento susceptible de apropiación por el propietario y la participación que corresponde a la comunidad. Se recogen las unidades de ejecución como mecanismo de ejecución del planeamiento,

excepto en las actuaciones asistemáticas en suelo urbano o en ejecución de sistemas generales, y se preceptúa la competencia de desarrollo y ejecución del planeamiento. Asimismo, se determinan en el sistema de actuación por expropiación aquellos supuestos expropiatorios en los que, en desarrollo de la competencia estatal, resulta aplicable este sistema.

En lo referido a la disciplina urbanística, se incluye el plazo de solicitud de las licencias urbanísticas y el de ejecución, una vez otorgada. Por otro lado, respecto a las infracciones y sanciones, se fija el plazo de prescripción y el órgano competente para resolver los expedientes sancionadores.

- A la vista de las normas citadas, se puede reflexionar sobre el modelo urbanístico de ellas resultante. La obligación de calificar con destino a viviendas de protección oficial un tanto por ciento relevante del suelo, tanto en el urbano como en el urbanizable programado, junto a la posibilidad de delimitar reservas municipales de suelo sobre el suelo no urbanizable o urbanizable no programado (o no sectorizado), permiten concluir una tendencia a una política intervencionista de los poderes públicos vascos.

No obstante, la intervención pública se ha dirigido básicamente hacia políticas de vivienda en régimen de protección oficial, excepto alguna tímida actuación referida a otros intereses de índole social recogidos en la Ley 20/1998. De suerte que tales iniciativas públicas de reserva de suelo para construcción de viviendas públicas ha supuesto, por otro lado, el descuido del resto de actuaciones sobre viviendas libres y de otras políticas que incidieran directamente sobre el resto del suelo clasificado. Fruto de ello, disponemos dentro de la Comunidad Autónoma Vasca de uno de los suelos más caros para construir viviendas libres de todo el Estado.

### **III. NORMATIVA URBANÍSTICA APLICABLE EN LAS RESTANTES CCAA**

Todas las CCAA han legislado en materia urbanística, en ejercicio de la competencia exclusiva que les reconocen sus respectivos estatutos de autonomía. La mayoría de estas leyes han abordado aspectos puntuales de la actividad referidos a cuestiones tales como:

- disciplina y protección de la legalidad urbanística
- edificación y usos en el medio rural
- organización institucional: delimitación de competencias entre los órganos autonómicos, creación de institutos de suelo, etc.
- actuaciones urbanísticas prioritarias
- reservas del suelo para fines específicos

Además de este tipo de iniciativas puntuales en las que se abordan cuestiones urbanísticas concretas, la mayoría de las CCAA, con una pretensión más ambiciosa, se han ido dotando de un régimen urbanístico propio, global y coherente. Para ello, sus asambleas legislativas han aprobado normas de carácter general, aprovechando la ocasión para refundir su normativa y lograr mayor claridad y seguridad jurídica. Esto les ha

permitido definir sus propias políticas urbanísticas y efectuar una reconsideración en bloque de los conceptos, técnicas e instrumentos jurídicos que conforman el régimen del suelo y la actividad urbanística: clasificación del suelo, planeamiento, ejecución y gestión, intervención en el mercado del suelo, protección de la legalidad urbanística, etc.

A efectos meramente expositivos, podríamos dividir estas iniciativas legislativas autonómicas reguladoras del conjunto de la actividad urbanística en tres grupos:

1. Leyes aprobadas con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997.
2. Leyes puente adoptadas como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997.
3. Leyes posteriores a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997.

En el primer grupo se ubicarían las cinco CCAA que de forma más temprana elaboraron un régimen urbanístico propio. Al disponer de un régimen jurídico diferenciado, éste no ha quedado afectado, o lo ha sido en menor medida, por la Sentencia 61/1997, que declaró inconstitucional el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Estas CCAA son:

- Cataluña: Real Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, Texto Refundido del Régimen del Suelo en Cataluña;
- Galicia: Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia;
- Madrid: Ley 20/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo;
- Navarra: Ley 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo;
- Valencia: Ley 6/1994, 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística.

Al segundo grupo pertenecen las seis CCAA que, nada más conocerse la sentencia derogatoria del TRLS 1992, adoptaron medidas legislativas de carácter transitorio y urgente, también llamadas leyes puente, para evitar la inseguridad jurídica y dar cobertura legal al planeamiento aprobado, así como a las actuaciones en curso de ejecución, cuya referencia normativa lo constituía el régimen jurídico surgido del recién derogado Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Estas seis CCAA son las siguientes:

- Andalucía: Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana;
- Cantabria: Ley 1/1997, de 25 de abril, de medidas urgentes;
- Castilla-La Mancha: Ley 5/1997, de 10 de julio, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana;
- Castilla-León: Ley 9/1997, de 13 de octubre, de medidas transitorias en materia de urbanismo;
- Extremadura: Ley 13/1997, de 23 de diciembre, reguladora de la actividad urbanística;
- País Vasco: Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana.

Es preciso señalar que las leyes autonómicas de Andalucía, Cantabria y Extremadura han optado por asumir como propio, de forma íntegra, el derecho estatal vigente antes de la Sentencia 61/1997, es decir, en las CCAA citadas, el TRLS de 1992 se aplica en su totalidad.

Respecto a las normas puente aprobadas por Castilla-La Mancha y Castilla-León, éstas ya han sido derogadas, al haber aprobado ambas autonomías una ley general sobre el régimen del suelo, tal y como mencionaremos a continuación.

El tercer y último grupo lo constituirían aquellas autonomías cuyas asambleas legislativas, tras la conmoción y el revulsivo que supuso el fallo del constitucional, han aprobado nuevas leyes urbanísticas de carácter omnicompresivo. Estos textos se caracterizan porque ya incorporan la doctrina y criterios que se desprenden de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y, además, tienen en cuenta la interpretación competencial que se deduce de la aprobación por parte del Estado de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Estas CCAA son las siguientes:

- Aragón: Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística;
- Canarias: Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias;
- Castilla-La Mancha: Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística;
- Castilla-León: Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo;
- La Rioja: Ley 10/1998, de 2 de julio, del Territorio y Urbanismo.

Excede del objeto de este análisis, aunque no sea menor su interés, el comentar los contenidos, criterios e instrumentos que aportan cada uno de los textos autonómicos. Sí conviene mencionar que las diferentes normas no responden a un modelo único, que algunas resultan más innovadoras que otras -destaca en este aspecto la ley valenciana- y que esta heterogeneidad refleja el mayor o menor dirigismo y protagonismo que se desea que asuma la Administración durante el proceso urbanístico, en su relación con los propietarios del suelo y otros agentes privados.

Consideramos interesante resaltar que cada una de estas medidas legislativas hay que relacionarlas con una determinada política autonómica de suelo; dicho en otros términos, no es posible definir y desarrollar una política urbanística sin incidir en todos aquellos aspectos que conforman el régimen jurídico del suelo. Toda política de suelo se corresponde con una determinada concepción de la propiedad urbana, y con la utilización de unos instrumentos que permitan que dicha política no quede como una declaración virtual, sino que trascienda al planeamiento, a la ejecución de la urbanización, a la edificación y, en definitiva, a la construcción y al desarrollo de la ciudad y de los núcleos urbanos.

Podemos decir que de las 17 CCAA, trece de ellas cuentan con un texto normativo de carácter global, reflejo de las políticas urbanísticas de las respectivas CCAA, cuyo fin último en todas ellas es racionalizar y optimizar la utilización de ese suelo a partir de unas premisas concretas. En este grupo incluimos a Andalucía, Cantabria y Extremadura, que de modo expreso han asumido íntegramente todas las disposiciones del TRLS 1992 y, por ello, se puede decir que cuentan con un régimen autonómico propio.

Frente a este primer grupo, nos encontraríamos con un minoritario segundo grupo, formado por cuatro CCAA que no disponen de una ley del suelo propia y que, por ello, les resulta de aplicación subsidiaria el TRLS de 1976. En este grupo que carece de régimen jurídico autonómico del suelo se encontraría la CAPV, juntamente con Asturias, Baleares y Murcia. En estas cuatro CCAA, como hemos mencionado anteriormente, se da la paradoja de que por aplicación supletoria de la normativa estatal, continúa en vigor el texto refundido de una ley aprobada hace ya 25 años.

Siendo éste su régimen jurídico, estas CCAA se encuentran condicionadas a la hora de desarrollar una decidida política de suelo, ya que ello requiere indefectiblemente un marco de referencia a nivel conceptual y formal en el que se integre y reconozca el planeamiento municipal, que sirva de impulso y garantía de estabilidad a la acción urbanística tanto pública como privada, y permita un efectivo control de la legalidad urbanística.

#### **IV. NECESIDAD DE UN RÉGIMEN DE SUELO PROPIO DE LA CAPV**

La CAPV necesita disponer de una normativa urbanística propia para poder definir y desarrollar su política de suelo utilizando los instrumentos y técnicas urbanísticas que considere más idóneos. Para ello, resulta perentorio que los poderes públicos de la CAPV se posicionen y definan el marco de actuación de la Administración pública en la acción urbanística, así como el ámbito de intervención urbanística de los propietarios de suelo y de los promotores inmobiliarios. Esta normativa autonómica propia permitiría, además, adaptar el régimen jurídico del urbanismo a la peculiar estructura institucional, territorial, económica, social y urbana de este país.

El respeto al principio de seguridad jurídica exige acabar con la actual fragmentación y dispersión normativa, que obliga a realizar notables esfuerzos de interpretación jurídica para conocer cuál es la normativa de aplicación en cada caso concreto. Para dejar atrás esta compleja y transitoria situación normativa, resulta necesario disponer urgentemente de una Ley del Suelo propia de la CAPV, la cual, a la vez que defina la política de suelo, refunda toda la normativa urbanística vigente. No es admisible y da lugar a numerosas disfunciones el que, por carecer la CAPV de legislación autonómica propia, todavía resulte de aplicación, casi íntegramente, el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976. Esta ley, que en su día supuso un gran avance, un cuarto de siglo después de su promulgación ha quedado desfasada en múltiples aspectos y, en otros, adolece de grandes carencias técnicas.

El legislador estatal, al aprobar la Ley 6/98, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones ha establecido el marco básico de derechos y obligaciones de todos los propietarios del suelo, definiendo conceptos como pueden ser la clasificación del suelo en urbano, no urbanizable y urbanizable. Esta normativa básica, para tener virtualidad y eficacia, necesita ser completada y desarrollada por la normativa urbanística de las CCAA, de lo contrario, conceptos tan básicos como las clases de suelo o los criterios de valoración, entre otros, quedarían sin concretar.

Desde la perspectiva de la técnica del planeamiento urbanístico, teniendo en cuenta la experiencia de los últimos 20 años, es necesario replantear diversas cuestiones, como por ejemplo:

- Revisar las figuras de planeamiento, simplificándolas en la medida de lo posible y definiendo con más precisión el ámbito competencial de algunas de ellas, como es el caso de los estudios de detalle.
- Suprimir aquellas figuras que en la práctica no se utilizan en la CAPV, como pueden ser los proyectos de definición de suelo urbano. También se debería plantear el suprimir otras figuras que no resulten necesarias, porque sus contenidos son análogos o se integran en otro documento de planeamiento similar, respecto al cual la diferenciación es más terminológica que conceptual.
- Articular las relaciones entre los planes a partir de los principios de jerarquía y competencia, flexibilizando estas relaciones en aras de la eficacia y celeridad, para que el planeamiento de desarrollo, con las debidas garantías, pueda alterar aquellos aspectos no sustanciales del planeamiento básico.
- Clarificar el momento en que alcanzan ejecutividad -global o parcial- los planes urbanísticos, bien cuando se publica el acuerdo de aprobación definitiva, o bien cuando se publica el texto de sus normas.
- Establecer instrumentos que favorezcan la participación ciudadana en la elaboración de los planes.
- Concretar las facultades de la iniciativa privada en el planeamiento de desarrollo.
- Regular los convenios urbanísticos, de tan frecuente utilización en el ámbito de planeamiento y de la gestión urbanística, con respeto a los principios de publicidad y transparencia.
- Contemplar la sustitución en el suelo no urbanizable de caseríos o explotaciones agropecuarias afectadas por actuaciones urbanísticas o proyectos de obras públicas.

Desde la perspectiva de la gestión urbanística, resulta apremiante clarificar el ámbito de intervención de la iniciativa privada y de los propietarios de suelo. Es en el campo de la gestión urbanística donde más novedades ha aportado la normativa urbanística de otras CCAA, introduciendo nuevas y/o complementarias técnicas de intervención.

Si hoy en día uno de los problemas del urbanismo es conseguir sacar al mercado mayor cantidad de suelo urbanizado, susceptible de ser edificado, para evitar el encarecimiento del suelo y su repercusión en el precio de la vivienda, es innegable que la legislación urbanística de la CAPV en el campo de la gestión del suelo tiene un importante reto ante sí, ya que es el instrumento administrativo que más puede influir en el precio del suelo.

Desde la perspectiva de la disciplina urbanística, existen diversos aspectos que deben ser abordados por la normativa urbanística autonómica. El principio de seguridad jurídica y la adecuada protección de la legalidad y del ordenamiento urbanístico requieren una urgente intervención en aspectos tales como:

- Incorporación al procedimiento disciplinario urbanístico de los principios sancionadores establecidos por la Ley 30/92 RJAP y PAC.
- Revisión de los tipos correspondientes a las infracciones y a las sanciones.
- Regulación de las medidas cautelares frente a las obras ilegales.
- Regulación de la responsabilidad de quienes intervienen o cooperan en la comisión de infracciones.

Por último, la necesidad imperiosa, hoy más que nunca, de contar con una normativa urbanística propia de la CAPV ha sido también reconocida por el mismo legislador autonómico. Así, en la exposición de motivos de la Ley 5/98, de 6 de marzo, de Medidas Urgentes en materia de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, se menciona que dicha ley tendrá un carácter transitorio hasta que se elabore la Ley del Suelo de la CAPV.

Además, en el calendario legislativo de la CAPV para la legislatura 1999-2003 está incluida la Ley del Suelo, figurando con el nº 18 en la relación de anteproyectos. No obstante, debemos recordar que en anteriores legislaturas también estuvo la Ley del Suelo incluida en el calendario legislativo, sin que esta circunstancia supusiera ninguna garantía para su aprobación.

## V. CONCLUSIONES FINALES

Tras el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, ha quedado definida la distribución competencial del urbanismo. Corresponde a las comunidades autónomas la competencia genérica del urbanismo, mientras que es competencia del Estado la regulación de las condiciones básicas del contenido del derecho de propiedad.

De ese modo, el Estado ha aprobado la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. El establecimiento de ese régimen constituye un requisito previo a la regulación de la actividad urbanística. Cabe considerar que la norma citada ha contribuido a clarificar el ámbito competencial que corresponde a la Administración estatal y a la autonómica.

No obstante, prefijado el contenido mínimo del derecho de propiedad, es fundamental e imprescindible, por razones de operatividad, desarrollar el régimen urbanístico del suelo de manera global. Esta responsabilidad recae sobre las comunidades autónomas.

En la CAPV, hasta el momento, se han aprobado algunas disposiciones legales de carácter puntual, provisionales e insuficientes, que hacen necesario acudir supletoriamente a un conjunto de normas y disposiciones estatales de contenido limitado y desfasadas por el transcurso del tiempo (Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y sus reglamentos de desarrollo).

La principal conclusión que conviene trasladar al Parlamento y a la Administración urbanística en general es la necesidad inmediata de legislar sobre el régimen jurídico del suelo en el País Vasco, para poder superar la situación de interinidad de las normas en vigor, así como la indefinición en la política urbanística.

La necesidad del texto legislativo resulta ineludible aludiendo a criterios de claridad, agilidad y simplificación para el devenir de las políticas del suelo y para impulsar las actuaciones de los distintos agentes -públicos y privados- que en ellas intervienen.

La normativa urbanística aplicable en la CAPV resulta inadecuada e insuficiente para dar respuesta a las necesidades que plantea la práctica diaria del urbanismo. Las técnicas y figuras tanto de planeamiento como de gestión deben ser revisadas y actualizadas; incluso, algunas importantes cuestiones adolecen del adecuado tratamiento y amparo normativo. Todo este conjunto de circunstancias originan gran inseguridad jurídica y, además, retardan y restan operatividad a la actividad urbanística.

## 6. FALTA DE COHERENCIA LINGÜÍSTICA RESPECTO A LA TERMINOLOGÍA LEGAL UTILIZADA EN EUSKARA

El Ararteko, en cumplimiento de su función garantista de control de la actividad urbanística de los entes públicos, se relaciona con todas aquellas administraciones y organismos que ejercen esta competencia sectorial. Al efectuar esta labor de control, es preciso tener en cuenta que en el ámbito público las competencias urbanísticas se encuentran repartidas entre los distintos niveles administrativos: el Estado, así como las CCAA, tienen reconocida competencia normativa, si bien cada uno dentro de la esfera de su título competencial; las diputaciones forales tienen atribuidas facultades en materia de planeamiento fundamentalmente; y, por último, a los ayuntamientos, que son los verdaderos protagonistas del urbanismo, además de redactar y tramitar el planeamiento, les corresponde la responsabilidad en la gestión y disciplina urbanística.

Por otro lado, la manifiesta complejidad de los aspectos técnicos y competenciales que afectan al urbanismo, unida a la diversidad de los agentes que actúan con relación al suelo, pone de manifiesto la gran importancia que reviste la clarificación del lenguaje y la precisión en el uso de los términos urbanísticos, ya que es la herramienta de comunicación y trabajo entre los profesionales y agentes que intervienen en este campo.

Fruto de esta complejidad técnica y terminológica, cada vez son más frecuentes los libros, o capítulos de ellos, dedicados a definir y clarificar los distintos conceptos urbanísticos; incluso, no es extraño encontrar en los documentos de planeamiento un apartado dedicado a definir y precisar el significado de los términos urbanísticos más frecuentemente utilizados en su normativa.

La mayoría del vocabulario urbanístico tiene su origen en las leyes y reglamentos reguladores, esto es, en los términos que con más o menos acierto y precisión vienen utilizando los distintos textos normativos desde que se aprobó la primera ley del suelo en 1956, que fue la que instauró el sistema de planeamiento urbanístico jerarquizado y el régimen de propiedad urbana del cual somos herederos.

Desde el punto de vista del proceso de normalización del euskara, se ha realizado un gran esfuerzo para traducir y adaptar a esta lengua oficial los términos y conceptos utilizados en otras técnicas y disciplinas, como es el caso del urbanismo.

Uno de los grandes problemas a los que hay que hacer frente consiste en que el uso del euskara en ámbitos jurídicos y administrativos carece de tradición. Históricamente no se ha utilizado como instrumento de comunicación en estos campos, por lo que a menudo es preciso recurrir a la adaptación y a la innovación de conceptos con unos límites muy precisos, que no siempre se consigue plasmar. Actualmente por medio del IVAP, se está llevando una importante labor para investigar y dar a conocer los textos y la terminología utilizada en los boletines y publicaciones oficiales correspondientes a otras épocas históricas. Este material puede constituir una importante ayuda a la hora de decidir sobre la utilización de la terminología administrativa más adecuada.

También es obligado mencionar los diccionarios elaborados por UZEI y por algunos organismos públicos entre los que cabe destacar el publicado por el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco (*Glosario sobre términos de ordenación del territorio y urbanismo*, 1995), en los que se recogen los términos administrativos y urbanísticos más frecuentemente utilizados.

Pese a todo, la adaptación al euskara de la terminología urbanística no ha venido precedida del imprescindible debate, ni ha respondido a una actuación previamente pensada y planificada. Tampoco se puede decir que haya existido la necesaria y deseable cooperación y coordinación entre todas las administraciones públicas implicadas. Hay que tener en cuenta que, al mencionar aquí a la Administración pública, nos estamos refiriendo tanto a los ayuntamientos -a estos efectos cada ayuntamiento actúa con plena autonomía-, como a cada una de las tres diputaciones forales, además de la Administración General de la Comunidad Autónoma, sin olvidarnos del Parlamento Vasco, pues en él reside la potestad legislativa.

Cuando las administraciones han necesitado traducir o redactar en euskara sus ordenanzas y acuerdos urbanísticos, o bien sus documentos de planeamiento (planes generales, normas subsidiarias, planes especiales, planes parciales, etc.), han recurrido tanto a sus propios servicios internos, como a contratar en el exterior con empresas especializadas, sin que previamente haya existido un debate y consenso sobre cuáles son los términos más adecuados para utilizar en cada caso.

En cualquier caso, con el transcurso del tiempo ha existido una pequeña evolución, de ahí que se hayan aceptado como más idóneos unos términos concretos en perjuicio de otros. Ahora bien, este consenso terminológico es muy limitado y afecta a un vocabulario muy reducido. Así, por ejemplo, para referirse a las “normas subsidiarias”, hoy en día se prefiere utilizar la expresión “arau subsidiarioak” postergando expresiones como “ordezko arauak”.

Son numerosos los términos urbanísticos respecto a los cuales existe más de una expresión en euskara, reflejando a menudo una cierta confusión conceptual. Por ejemplo, para traducir “estudio de detalle”, que es la figura de planeamiento de menor rango, podemos encontrar, al menos, las siguientes expresiones:

- xehetasun azterlana
- xehetasun estudioa
- azterketa zehatza
- azterpen zehatza
- xehetasun azterpena
- xehapen azterpena

Para traducir “plan parcial”:

- plan partziala
- zatikako plana
- zati eremua

Para traducir “proyecto de reparcelación”:

- birbanaketa egitasmoa
- birzatiketa egitasmoa
- zatiketa egitasmoa
- birlursailketa proiektua
- erreparzelazio proiektua

Si analizamos los últimos textos legales sobre urbanismo aprobados por el Parlamento Vasco en 1998, nos encontramos con que mientras en castellano los términos

urbanísticos son unívocos, de tal manera que para designar un concepto se utiliza siempre la misma palabra, en euskara, sin embargo, se emplean expresiones o vocablos diferentes, variando de una ley a otra, sin que aparentemente exista razón o motivo lingüístico alguno, y menos urbanístico, que justifique esta falta de coherencia.

Esta incoherencia lingüística se manifiesta también en la terminología utilizada en las tres últimas leyes urbanísticas aprobadas por el Parlamento Vasco, habiéndose tramitado las tres en el mismo año, en 1998. Al comparar la terminología utilizada en euskara para traducir unos conceptos urbanísticos tan básicos y de uso tan frecuente como son las clases de suelo: urbano, urbanizable, apto para urbanizar y no urbanizable, se observa que la terminología varía de una ley a otra, sin tener en cuenta la utilizada por la ley precedente:

- I. Suelo urbano:
  - A. Hiri-lurra (Ley 5/98, art. 5-1º)<sup>1</sup>
  - B. Hiri-lurra (Ley 11/98, art. único 1º)<sup>2</sup>  
Hiri-lurzorua (Ley 20/98, art. 4-1º)<sup>3</sup>
- II. Suelo urbanizable:
  - A. Lur hirigarria (Ley 5/98, en 3º párrafo)
  - B. Hirigarri den lurra (Ley 11/98 art. único 2º)  
Lur zoru urbanizagarria (Ley 20/98, art. 4-1º)
- III. Suelo apto para urbanizar:
  - A. \_\_\_\_\_
  - B. Hiritzeko gai den lurra (Ley 11/98, art. único 2º)
  - C. Urbanizatzeke lurra (Ley 20/98, art. 4-1º)
- IV. Suelo no urbanizable:
  - A. Lur ez hirigarria (Ley 5/98, art. 1-1º)
  - B. Hirigarri ez den lurra (Ley 5/98, art. 1-1º)
  - C. Lurzoru ez urbanizagarria (Ley 20/98, art. 4-1º)

El proceso de normalización del euskara requiere que esta lengua oficial pueda ser utilizada, sin dificultades añadidas, como instrumento de comunicación y de trabajo en ámbitos especializados, como es el caso del urbanismo. Intentar alcanzar este objetivo requiere como paso previo un debate y un esfuerzo colectivo entre todos los agentes implicados para fijar la terminología más adecuada a utilizar.

Al ser la Administración pública (ayuntamientos, diputaciones forales y Gobierno Vasco) la titular de las competencias normativas y, además, quien dirige la acción urba-

---

<sup>1</sup> Ley 5/98, de 6 de marzo, de Medidas Urgentes en materia de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.

<sup>2</sup> Ley 11/98, de 20 de abril, de Modificación de la Ley por la que se determina la Participación de la Comunidad de las Plusvalías generadas por la Acción Urbanística.

<sup>3</sup> Ley 20/1998, de 29 de junio, de Patrimonios Públicos de Suelo.

nística, a ella le debe corresponder hacer el esfuerzo de normalización lingüística que permita al euskara asentarse con coherencia en el campo del urbanismo. Por ello, sería deseable que entre todas las instituciones y organismos públicos se realizara un esfuerzo colectivo de cooperación y coordinación lingüística, para consensuar la terminología urbanística que se ha de utilizar en euskara.

## **7. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA GESTIÓN CATASTRAL DE LOS BIENES INMUEBLES**

La gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), dada su incidencia en las economías familiares, ha motivado que los ciudadanos, año tras año, planteen distintas quejas a la consideración del Ararteko. Este impuesto, como su nombre indica, grava el valor de los bienes inmuebles, ya sean estos de naturaleza rústica o urbana.

Las cuestiones que en relación con la gestión y exacción del IBI se han planteado ante esta institución han sido muy variadas: las bonificaciones aplicables a las viviendas de protección oficial, el tipo de gravamen que aprueban los ayuntamientos, etc. Sin embargo, la mayor parte de las reclamaciones han versado sobre la gestión catastral del impuesto y, en especial, sobre la determinación de la valoración catastral de los inmuebles.

### **A. La gestión catastral del IBI**

En la gestión del IBI, aun cuando se trata de un tributo local, intervienen dos administraciones, las diputaciones forales y los ayuntamientos. Ello permite diferenciar dos tipos de gestión: la gestión catastral, encomendada a las diputaciones forales y la gestión tributaria del IBI, que corresponde a los ayuntamientos. Sin embargo, todo ello con importantes excepciones, ya que en bastantes ocasiones los municipios delegan en las diputaciones forales la gestión tributaria del IBI y en otras, como es el caso de Basauri, la entidad local ha asumido la gestión catastral del IBI.

La gestión catastral viene constituida por un conjunto de procedimientos destinados a la delimitación del suelo de naturaleza urbana, a la elaboración y aprobación de las ponencias de valores, a la fijación, revisión, modificación y actualización de los valores catastrales y a la elaboración del padrón del impuesto para cada municipio.

En relación con esta fase, en algunas quejas los ciudadanos muestran su desconcierto porque varios años después de haber transmitido un inmueble, continúan recibiendo en sus domicilios los recibos del IBI relativos al bien vendido, a pesar de que habían escriturado la transmisión del inmueble, habían satisfecho sus obligaciones tributarias ante la Hacienda Foral y habían solicitado la modificación de la titularidad del bien en el Servicio de Catastro. En otras ocasiones, el titular del inmueble que consta en el catastro inmobiliario ni siquiera ha tenido relación alguna con la finca cuya titularidad se le imputa. Pero, quizás, el origen de la mayoría de las reclamaciones se halla en la diferente valoración de inmuebles similares dentro de una misma comunidad de propietarios, bien porque los datos sobre los coeficientes de participación de los inmuebles o su superficie se encuentran intercambiados entre los distintos inmuebles desde la inscripción del edificio en el catastro, bien porque a raíz de una revisión catastral se alteran los datos de los inmuebles que conforman la comunidad.

Esta institución ha constatado que lo que subyace, fundamentalmente, en estos expedientes no es el descontento ante un posible error en los datos que obran en los catastros inmobiliarios urbano y rústico, sino el malestar de las personas que reclaman por el tiempo que ha de transcurrir para que se corrija ese error. Junto a esto, las personas que plantean una queja ante el Ararteko nos trasladan su malestar porque sus

reclamaciones se desestiman sin incorporar al acuerdo un mínimo motivo que les permita rebatir el contenido de la decisión adoptada. En este sentido, es una práctica muy extendida acudir a comunicaciones tipo en las que, tras una consignación de los datos que obran en el catastro inmobiliario correspondiente sobre el valor y la ubicación de la finca, se emplea una fórmula genérica con la que se concluye que, efectuado el análisis de los antecedentes y de los datos aportados, no se desprende que proceda rectificar el catastro. Esta respuesta, como es natural, no satisface al ciudadano, que continúa siendo testigo de que su vecino paga menos, a pesar de que es titular de una vivienda similar a la suya en superficie y características, y que, además, sigue sin saber por qué razón su vivienda tiene asignado el valor que se indica en el acuerdo que resuelve su reclamación.

En la relación mantenida con los respectivos servicios de catastro y valoración, comprobamos que los acuerdos que adoptan estos servicios están avalados por informes técnicos elaborados por el catastro inmobiliario afectado. No obstante, estos informes no se facilitan al ciudadano. Como hemos indicado, si el ciudadano ignora cuál es el procedimiento seguido para valorar el inmueble o los criterios de valor utilizados, difícilmente va a poder impugnar su contenido y, en consecuencia, su derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra enormemente debilitado.

Asimismo, hemos de dejar constancia de que las tres diputaciones forales han acudido en mayor o menor medida a la fórmula de la gestión indirecta para acometer las labores de mantenimiento y actualización de los datos de los catastros inmobiliarios rústico y urbano. Así, se ha contratado con empresas el mantenimiento total o parcial de los catastros. Esta situación ha propiciado que la resolución de algunas reclamaciones se dilate en el tiempo, debido a que no se podía dar respuesta a la reclamación hasta que la empresa contratada verificase los datos del sector o de la población en la que se encontraba la vivienda de los reclamantes. Estas comprobaciones en algún territorio histórico todavía no han concluido, y la resolución de las reclamaciones de los ciudadanos está supeditada a ellas.

## **B. Disfunciones en el proceso de valoración catastral de los inmuebles**

Como hemos indicado, el valor catastral de un inmueble constituye la base imponible del IBI. De ahí la trascendencia que tiene el valor que asignen las diputaciones a los bienes inmuebles, pues sobre el valor catastral los ayuntamientos van a aplicar el tipo de gravamen aprobado en el municipio y, por tanto, se va a deducir la cuota tributaria que ha de abonar el ciudadano.

Las normas básicas que regulan el IBI en cada uno de los territorios históricos (la Norma Foral 9/1989, de 30 de junio, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en Bizkaia; la Norma Foral 12/1989, de 5 de julio, en Gipuzkoa; y la Norma Foral 42/1989, de 19 de julio, en Álava) establecen que la valoración catastral de los bienes se fijará tomando como referencia el valor de mercado de los propios bienes. Esto es, el valor de mercado actúa, según han confirmado algunos pronunciamientos judiciales, como límite máximo de la valoración (Sentencia de 3 de junio de 1998 del TSJ de Cataluña y Sentencia de 29 de enero de 1999 del TSJ de Galicia).

No obstante, a pesar de que las tres normas forales concretan los principios que deben tenerse en cuenta a la hora de determinar la valoración catastral de los inmuebles,

pueden surgir y, de hecho, surgen agravios comparativos en la valoración de los inmuebles, que han sido planteados ante el Ararteko por los ciudadanos.

Las normas básicas del IBI señalan que el valor del inmueble siempre estará constituido por el valor del terreno y el de la construcción o construcciones levantadas sobre él, en el caso de que éstas existan.

Como quiera que no resulta indiferente a la hora de adquirir una vivienda cuál es el concreto emplazamiento de la edificación en el municipio, el posible carácter histórico que pueda tener la vivienda, la calidad de su construcción o su antigüedad, las normas forales reclaman que todas estas circunstancias deban ser tenidas en cuenta para calcular la valoración catastral de las construcciones.

Todos los criterios de valoración se han concretado y cuantificado en las normas técnicas de valoración de inmuebles que se han ido aprobando en los tres territorios históricos, que en la actualidad se concretan en: el Decreto Foral 6/1999, de 26 enero, por el que se aprueba el procedimiento para la determinación del valor catastral y el valor comprobado, a través del medio de precios medios de mercado, de los bienes inmuebles de naturaleza urbana (BOG núm. 23, de 5 de febrero de 1999); el Decreto Foral 86/1990, de 26 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores para la determinación objetiva del valor catastral de los inmuebles de naturaleza urbana, así como las normas básicas utilizables en la comprobación de valores (BOB núm. 166, de 19 de julio de 1990); y el Decreto Foral 2/1994, de 18 de enero, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro-marco de valores del suelo y de las construcciones, para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana (BOTH A núm. 14, de 2 de febrero de 1994).

Sin embargo, como hemos indicado, las previsiones contenidas en estas disposiciones no han evitado que se produzcan agravios comparativos. Así, los titulares de viviendas sujetas al régimen de protección oficial de reciente construcción han mostrado su malestar ante esta institución por el hecho de que sus viviendas tengan asignada la misma valoración catastral que viviendas libres de las mismas características, a pesar de que en el mercado esas viviendas adquieren un valor dos y tres veces superior al precio de venta de una vivienda protegida. Asimismo, las personas que han adquirido viviendas a precio de mercado en áreas de reciente expansión de los municipios muestran su disconformidad con la valoración catastral atribuida a sus viviendas, ya que su valor a efectos de IBI es, en ocasiones, incluso superior al de viviendas ubicadas en zonas céntricas de las ciudades, cuando, en teoría, la valoración de todas las viviendas se habría realizado tomando como valor de referencia el precio de mercado de los inmuebles.

Convencidos de que tiene que existir un error en la valoración de sus inmuebles o en los datos que se recogen en los catastros inmobiliarios, presentan sus reclamaciones ante los servicios de catastro y valoración de las diputaciones forales, donde normalmente les confirman que la valoración adjudicada a su vivienda es correcta.

El problema tiene su origen en el proceso de actualización de las valoraciones catastrales de los inmuebles. Así, las normas forales reguladoras del IBI indican que los valores catastrales deben revisarse cada ocho años. No obstante, esta previsión normativa no se materializa y las nuevas construcciones se valoran tomando en consideración las normas técnicas de valoración del suelo y de la edificación aprobadas

por las diputaciones forales, mientras que los inmuebles antiguos actualizan el valor del suelo y de la construcción sobre los criterios y tablas de valoración recogidos en su día en la ponencia de valores, y aplicando a esos valores el coeficiente de actualización que anualmente se aprueba en la Norma Foral de Presupuestos Generales de cada territorio histórico.

En concreto, nos encontramos con que en Bizkaia y Gipuzkoa las ponencias de valores municipales que se están empleando para valorar los inmuebles de esos dos territorios históricos se aprobaron a finales de la década de los sesenta o durante los primeros años de los setenta. Ello supone que en las dos últimas décadas, en las que la estructura de nuestros municipios se ha transformado completamente, no se han revisado paralelamente las ponencias de valores de estas poblaciones.

La reacción ante esta situación está siendo distinta en cada uno de los territorios históricos. Así, mientras en Gipuzkoa la elaboración de las nuevas ponencias de valores se encuentra muy avanzada y está previsto que entren en vigor en todos los municipios guipuzcoanos en el año 2001, en Álava, las labores de revisión no están siendo homogéneas en todo el territorio histórico. Algunos términos municipales han visto ya recientemente actualizado el valor de sus inmuebles, y en otros, estos trabajos todavía no han empezado. No obstante, en relación con este territorio histórico, también se ha de tener en cuenta que sus municipios vieron revisadas sus ponencias de valores a lo largo de los años ochenta. Finalmente, en Bizkaia no parece que se vaya a acometer en breve esta labor.

### **C. El procedimiento de revisión de valores**

Las normas forales reguladoras del IBI definen un procedimiento de revisión de valores similar en los tres territorios históricos, el cual, en todo caso, exige la elaboración de nuevas ponencias de valores. La confección de éstas corresponde a las diputaciones forales. Estas ponencias se elaboran para cada municipio y han de recoger los criterios, tablas de valoración y demás elementos precisos para fijar los valores catastrales.

Una vez elaboradas las ponencias de valores, se abre un periodo de información pública, en el que en un primer momento participan los ayuntamientos afectados y, posteriormente, los propios ciudadanos, quienes en esta fase de exposición pública podrán presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

Resueltas las alegaciones y reclamaciones de los ciudadanos, las ponencias de valores serán finalmente aprobadas por la Diputación Foral y publicadas en el boletín oficial del territorio histórico al que hacen referencia, así como mediante edictos en los ayuntamientos, dentro del primer semestre del año inmediatamente anterior a aquel en el que deban surtir efecto los nuevos valores catastrales.

Más aún, las normas forales imponen que los valores resultantes de las ponencias de valores aprobadas deben notificarse individualmente a cada sujeto pasivo antes de la finalización del año inmediatamente anterior a aquel en que deban surtir efecto dichos valores.

En este sentido, tiene una gran trascendencia el que la notificación del nuevo valor catastral se realice al ciudadano antes de que éste despliegue su eficacia en la liquidación del IBI, puesto que la falta de esta notificación no implica una mera omisión

formal, sino que coloca al ciudadano-contribuyente en una situación de indefensión, pues ve limitadas sus posibilidades para impugnar la valoración adjudicada al inmueble. En este sentido, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 19 de noviembre de 1997, señala la necesidad de la notificación previa del valor catastral y reconoce que las liquidaciones exaccionadas sin que se haya notificado al ciudadano con antelación la valoración catastral del inmueble adolecen de un vicio de invalidez, y que, en consecuencia, deben estimarse anuladas. De esta forma, el Alto Tribunal señala que:

*“Si el interesado no ha conocido, antes de la liquidación de la Contribución, el dato relevante del valor catastral (y, por lo tanto, la base imponible sobre la que aquélla debía operar), se ha generado, en contra de sus intereses, una patente indefensión, a resultas, precisamente, de la omisión de la específica formalidad eludida, porque, aun cuando se ha podido, tiempo después, materializar la impugnación -contra la liquidación- (que no deja de ser, en relación con ese valor catastral, una impugnación indirecta o de segundo grado), tal impugnación, si bien puede garantizar ahora, “ex post facto”, la legalidad del acuerdo revisor (o de fijación del valor catastral), ya no goza de la misma adecuación para asegurar su acierto y pertinencia, pues pueden existir alegaciones que, hechas en su momento oportuno, pueden dar lugar a una rectificación o ponderación del criterio de la Administración y que, sin embargo, formuladas después (con ocasión de la impugnación de la liquidación), resultan, ya, inoperantes.*

*(...)*

*Se trata de evitar que la base imponible (fundada en el comentado valor catastral) despliegue su eficacia con carácter retroactivo, y porque, por otro, se intenta que el sujeto pasivo tenga la posibilidad de impugnarla, directamente, antes de que produzca sus efectos en el acto del giro liquidatorio del Impuesto (...) pues dicha notificación es la que permite que tal interesado pueda, en el tiempo e instante adecuados, puntualizar, a través de los medios impugnatorios que la propia Ley le ofrece, la concreta entidad de la base imponible y, con ella, de la futura cuota tributaria.*

*Es decir, en la pugna entre el derecho del obligado tributario a no encontrarse indefenso en lo que respecta al tema de la previa fijación, perfectamente contrastada, de la base imponible y el derecho, unilateral, de la Administración a practicar la liquidación del tributo sin esa pre-audiencia dirigida a la concreta determinación de ese elemento esencial de la exacción (derechos que, en todo caso, son de distinto alcance y naturaleza), debe prevalecer, de acuerdo con lo expuesto en los preceptos antes reseñados, el primero de ellos (en cuanto, en realidad, es presupuesto de la legitimidad del segundo).*

*(...)*

*Tales valores deben ser notificados individualmente a cada sujeto pasivo antes de la finalización del año antes referido, so pena, en caso contrario, de dejar circunstancialmente indefenso al obligado tributario en punto tan esencial como es la concreción de la base imponible del Impuesto y de provocar, con la omisión de la fijación contrastada y previa de un elemento tan esencial de la relación tributaria como es el citado, la invalidación consecuente*

*de la liquidación practicada (al faltar, entonces, en su dinámica preparatoria, una fase procedimental que, con intervención de los interesados, ha sido elevada, por la Ley 39/1988, a la categoría de requisito constitutivo a la Ley, del derecho de la Administración exaccionante a determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación)”*.

## **Conclusiones**

- Las diputaciones forales deberían corregir las incoherencias en la valoración catastral que se constaten entre los inmuebles de un mismo término municipal, atendidas sus características y su ubicación en el núcleo de población. Para ello deberán dotarse de los recursos personales y materiales precisos que les permitan mantener actualizados los datos y descripciones de los inmuebles que conforman los catastros inmobiliarios.
- Asimismo, han de hacer un esfuerzo para reducir los plazos en los que dan respuesta a las reclamaciones que los interesados e interesadas les plantean.
- Sería aconsejable que las resoluciones que adopten los servicios de catastro y valoración incorporen una motivación concisa y clara que permita a la persona reclamante conocer las razones que justifican el proceder de la administración y, en su caso, rebatir su contenido. Así, debería facilitarse al ciudadano el informe técnico elaborado por el Catastro Inmobiliario Rústico o Urbano que sustenta el acuerdo adoptado.
- Por último, las diputaciones y los ayuntamientos de los territorios históricos que han emprendido la revisión de sus valoraciones catastrales deberían arbitrar fórmulas para contrarrestar la incidencia que la adecuación de las valoraciones catastrales puede llevar aparejada en la cuota tributaria. En este sentido, entendemos que la revisión de las valoraciones catastrales no debería suponer un incremento de la presión fiscal que soporta la ciudadanía. Para ello, sería conveniente que, antes de que los nuevos valores desplieguen su eficacia, se alcancen los acuerdos precisos entre las diputaciones forales y los municipios afectados, con el fin de adecuar los tipos de gravamen que se deben aplicar, y evitar, así, incrementos abusivos en la cuota de un ejercicio a otro.

## 8. LA POLÍTICA TRIBUTARIA DIRIGIDA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ÁMBITO DE LA CAPV

### I- Introducción

Si bien en los últimos veinte años se han ido dando pasos importantes hacia la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad, aún no puede decirse que se haya alcanzado el objetivo de plena integración al que aspiran la Constitución y sus leyes de desarrollo.

En efecto, dentro del capítulo III del título I, correspondiente a los principios rectores de la política social y económica, el **art. 49 de la Constitución** establece que:

*“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.”*

Fruto de esta previsión, son variadas las iniciativas públicas que desde distintas perspectivas, y con mayor o menor fortuna, han pretendido contribuir a alcanzar este objetivo diseñado por la norma fundamental, entre ellas las de índole tributaria, si bien se han caracterizado por su dispersión y provisionalidad.

Precisamente, el pasado mes de noviembre de 1999 la Institución del Defensor del Pueblo del Estado presentó públicamente el informe “Presente y futuro de la fiscalidad del discapacitado”, que en colaboración con el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI), pretende analizar el grado de adecuación a los citados objetivos de la protección que los poderes públicos dispensan, desde la **óptica del derecho tributario español**, a las **personas con discapacidad**.

Este hecho ha sido determinante para que, en la línea marcada por anteriores actuaciones del Ararteko sobre la situación de determinados colectivos más vulnerables o en situación de desigualdad, la presente recomendación de carácter general persiga la misma finalidad, pero desde la singularidad que proporciona a las Instituciones competentes de los territorios históricos el concierto económico suscrito entre el Estado y la CAPV, aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo, que permite a aquéllas mantener establecer y regular dentro de su territorio su régimen tributario, con el único límite del respeto a los principios generales y de coordinación que aquél contiene.

Se trata, en definitiva, de repasar en clave descriptiva el tratamiento que en la actualidad y en el ámbito de la CAPV se dispensa al colectivo de personas con discapacidad en los diferentes tributos, con la doble intención, por un lado, de evidenciar los problemas que plantea en la práctica su actual configuración, y por otro, detectar sus posibles carencias, dirigiendo a menudo la mirada a las normas vigentes en Territorio Común, para, en su caso, realizar las oportunas propuestas de modificación normativa.

Y es que, a juicio del Ararteko, sin perjuicio del solapamiento con otras políticas que desde los poderes públicos van dirigidas a alcanzar la plena integración de las personas con discapacidad, las normas tributarias que dicten las instituciones

competentes de los territorios históricos han de jugar un papel coadyuvante muy importante en la consecución de ese objetivo.

## **II- Conveniencia de utilizar los tributos como instrumentos de política social**

Fuera del ámbito estrictamente tributario, la estructura jurídica que soporta el entramado de acciones en favor de las personas con discapacidad viene determinada por tres bloques fundamentales, según su ámbito competencial:

a) En el ámbito estatal, la Ley de Integración Social de Minusválidos (LISMI), inspirada en el artículo 49 de la Constitución.

b) En el ámbito autonómico, la Ley Vasca de Servicios Sociales (5/1996, de 18 de octubre) y la Ley para la Promoción de la Accesibilidad (de 4 de diciembre de 1997). Asimismo, los Decretos 257/86 y 85/94 del Gobierno Vasco, que regulan la ordenación de servicios sociales para personas con minusvalía.

c) En el ámbito de los territorios históricos, la referencia originaria se encuentra en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma Vasca y los Órganos Forales de sus Territorios históricos» (LTH), que transfiere la responsabilidad de la gestión de la asistencia social a las diputaciones forales y, en consecuencia, por otra parte, el decreto foral que regula el traspaso de las funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO).

Ninguna de estas leyes contiene de manera expresa medidas fiscales que contribuyan a la consecución de los objetivos diseñados por ellas.

A este hecho hay que sumar la circunstancia de que algunas de las previsiones de carácter general contenidas en tales disposiciones con rango de Ley, cuando no su propia esencia, tienen escasa virtualidad, como consecuencia de la falta de un compromiso decidido de los poderes públicos en su plasmación y posterior ejecución.

Así, por ejemplo, aunque la Ley 13/1982 de Integración Social de los Minusválidos establece la exigencia de un cupo de trabajadores minusválidos en las empresas que superen un número determinado de asalariados, no va acompañada de sanciones que garanticen su efectividad en caso de incumplimiento.

De igual manera, la Ley para la Promoción de la Accesibilidad, que fue aprobada el 4 de diciembre de 1997 por unanimidad del Parlamento Vasco y que supuso la consecución de una de las principales reivindicaciones del colectivo de personas con discapacidad, no ha desplegado toda su eficacia, después de dos años de vigencia, ya que el Gobierno Vasco, pese a haber elaborado los correspondientes borradores, hasta este momento no ha aprobado las normas de carácter técnico que permitirían determinar las condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, de los espacios públicos, de la edificación, del transporte, y de los sistemas de información y comunicación, lo que debería haber abordado, según establece la propia Ley, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor.

Desde este punto de vista, las medidas fiscales que se adopten, por ejemplo, tanto en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como en el Impuesto de Sociedades, tendentes a favorecer la eliminación de barreras en el ámbito laboral y fuera de él,

o a la inserción laboral de las personas discapacitadas, o a la financiación privada de determinados servicios, pueden justificarse, no ya como una mera reivindicación del colectivo afectado, sino como expresión de los objetivos marcados por los propios poderes públicos en estas leyes de carácter sectorial.

Digamos que la previa existencia de estas leyes sirve, cuando menos, para dotar de una mayor legitimidad, si cabe, a las recomendaciones que en el apartado correspondiente del trabajo sugieren la incorporación de medidas fiscales que complementen y contribuyan a alcanzar los fines diseñados en ellas.

Y así, llegados a este punto, cabe plantearse la conveniencia de utilizar los tributos como instrumentos que favorezcan la consecución de objetivos de índole diferente a la estrictamente financiera, paralelamente a la necesaria profundización y mejora de las respectivas normas sectoriales.

El propio Tribunal Constitucional ha interpretado que no todas las decisiones relacionadas con los comportamientos económicos deben supeditarse a un objetivo de eficiencia o eficacia. Concretamente dentro de los objetivos de equidad y justicia que dimanaban del art. 9.2 de la Constitución es donde pueden inscribirse las medidas que tiendan a la integración de las personas con discapacidad mediante la influencia de los poderes públicos, quienes para ello pueden y deben utilizar todos los mecanismos que tienen a su alcance, entre ellos, el sistema tributario.

La propia Norma Foral General Tributaria de cada uno de los territorios históricos prevé que *“los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de la política económica general, atender a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional”*.

En el ámbito de la Comunidad Europea, el informe Ruding (*“informe del comité de expertos independientes sobre la imposición de sociedades”*) no es muy partidario de los incentivos fiscales y se inclina más por las ayudas directas, pues considera que (refiriéndose al Impuesto de Sociedades) un incentivo mantenido de forma ininterrumpida puede generar conductas que distorsionen el mercado o acabar resultando ineficaz para los fines para los que fue previsto.

A pesar de ello, no pone reparos a la utilización moderada de este tipo de medidas.

Como ya se ha señalado anteriormente, las personas con minusvalías disfrutaban de una serie de beneficios específicos dispersos en los diferentes tributos que conforman el sistema tributario de los territorios históricos.

Fundamentalmente se han utilizado tres tipos de medidas a la hora de hacer frente al tratamiento de las personas con discapacidad:

a) En primer lugar se encuentran aquellas que han tratado de adecuar los tributos a las capacidades económicas de las personas con discapacidad, de tal forma que el cumplimiento de las obligaciones tributarias tenga en cuenta el gasto adicional ligado a esta condición. Entre estas medidas se encontrarían, por ejemplo, las desgravaciones por gastos para la determinación de los rendimientos netos del trabajo personal en el IRPF.

b) En segundo lugar se encuentran las políticas de estímulo fiscal para fomentar la inserción laboral de los discapacitados. Aquí se encuadrarían la deducción por creación

de empleo para trabajadores minusválidos y las deducciones por inversiones destinadas a la adecuación física del medio laboral.

c) Por último, hay que mencionar los mecanismos de protección fiscal para la acción social en el ámbito de la asistencia, la educación y la inserción social de este colectivo: por ejemplo, los beneficios otorgados a las entidades o instituciones dedicadas en exclusiva a la atención, formación o inserción laboral de minusválidos, y los beneficios fiscales a los donativos o aportaciones a las mismas.

Las razones determinantes de cada una de ellas, justicia y equidad, compensación de la desigualdad y eliminación de la discriminación, y compensación de la acción sustitutoria en el ámbito de los fines generales, respectivamente, siguen vigentes y justifican, a juicio de la doctrina autorizada, la permanencia de estos beneficios y su mantenimiento futuro.

### **III- Delimitación legal del colectivo objeto de protección fiscal**

Antes de entrar propiamente en el análisis de los beneficios contemplados en los principales tributos a favor de la personas con discapacidad, resulta conveniente definir el sujeto pasivo al que van dirigidos.

Llama la atención, en primer lugar, el alto grado de imprecisión y dispersión terminológica existente en la utilización de los términos que hacen referencia tanto a la situación como a la figura del discapacitado. Términos como el de minusválido, incapacitado, disminuido, deficiente, etc. han sido utilizados frecuentemente, con mayor o menor fortuna, incluso en el ámbito estrictamente legal, como sinónimos para hacer referencia a distintas realidades, contribuyendo a promover la lógica confusión.

Por ello, con el deseo de alcanzar cierta homogeneidad, las administraciones competentes en materia de servicios sociales se han inclinado por adoptar la terminología propuesta por la OMS en la Clasificación internacional de deficiencias, discapacidades y minusvalías, según la cual:

- **DEFICIENCIA:** Es la pérdida o anomalía de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica.
- **DISCAPACIDAD:** Como consecuencia de una deficiencia, es la ausencia o restricción de la capacidad para realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para el ser humano.
- **MINUSVALÍA:** Es una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad que limita o impide el desempeño de un rol social normal en su caso (en función de la edad, el sexo, el ambiente sociocultural).

Algunos de estos términos, como el de «disminuidos», utilizado por la propia Constitución Española en su artículo 49, hoy en día se encuentran, afortunadamente, en franca decadencia, por sus connotaciones negativas y su inadecuación en el seno de una sociedad moderna que tiende hacia la plena integración social y aceptación de las personas afectadas por discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales. Así, se pone de

manifiesto la importancia de la utilización de las palabras y sus posibles efectos **integradores o disgregadores** cuando se refieren a la realidad específica de la discapacidad.

Por esta razón, el relator especial de la ONU para el estudio de “los derechos humanos y las **personas con discapacidad**” se inclina precisamente por la utilización de ese término, “**personas con discapacidad**”, para cuya formulación se han tomado en cuenta no sólo los elementos clínicos, sino también aquellas cuestiones concretas que afectan a las personas con discapacidad y crean ciertos obstáculos al disfrute de sus derechos humanos, a la igualdad de oportunidades y de trato, a su participación social y a su autonomía. Ya podemos adelantar, por tanto, la primera de las recomendaciones dirigidas a las administraciones tributarias: la adopción del término “personas con discapacidad”, en sustitución del de “minusválido”, sin perjuicio de que ello exija por el momento, a los meros efectos legales, remitirse a los preceptos que definen esta figura en nuestro ordenamiento jurídico, como requisito para el reconocimiento de determinados derechos.

Y es que, desde un punto de vista estrictamente legal, es en el ámbito de la Seguridad Social en el que se establece la condición legal de **minusválido**, única a la que se reconoce eficacia jurídica por los diferentes ordenamientos, especialmente el ordenamiento tributario, que es el que nos ocupa.

Así, las normas forales reguladoras de los distintos tributos se remiten a sus respectivos reglamentos, y para poder beneficiarse de las deducciones en ellas contempladas, exigen ostentar la condición legal de minusválido, es decir, que se alcance un grado de minusvalía mínimo del 33%, de tal forma que las personas que no alcancen dicho grado no podrán considerarse, legalmente, minusválidas.

En este sentido resulta obligada la referencia al art. 148.1 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio y a la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 8 de marzo de 1984, según la cual: *«el grado de minusvalía expresado en porcentaje se determinará mediante la valoración tanto de la discapacidad física, psíquica o sensorial del presunto minusválido como, en su caso de los factores sociales complementarios que le afecten. Se considerará la existencia de minusvalía cuando, a consecuencia de las valoraciones efectuadas, se alcance un grado igual o superior al 33 por ciento de la misma.»*

Es, por tanto, el de minusválido el único concepto definido desde un punto de vista legal, y no existe ninguna otra norma vigente que defina conceptos como el de «disminuido» o «discapacitado», aunque este último, junto con el de «discapacidad», son los términos socialmente más aceptados por aquellas organizaciones, asociaciones y colectivos que se muestran más preocupados por la integración de estas personas.

A este respecto, según datos de las propias diputaciones forales, el número de “minusválidos”, es decir, de personas con discapacidad que tienen opción de gozar de los beneficios tributarios existentes, serían 10.682 en Álava, 21.737 en Bizkaia y 18.660 en Gipuzkoa. (Datos correspondientes a 1997, 1996 y 1995 respectivamente).

Mención aparte merece el término «invalidez», y muy relacionado con él, el de «incapacidad», con el que se definen sus diferentes modalidades, ambos también concretados en el ámbito de la Seguridad Social, que distingue tradicionalmente estos conceptos del de minusvalía.

Mientras el término invalidez hace referencia a una situación del trabajador que supone una disminución de mayor o menor grado de su capacidad laboral y, en este sentido, presupone la existencia de una relación laboral previa, el de minusvalía no necesita la previa existencia de dicha relación.

Por su parte, los organismos públicos que reconocen ambas situaciones, así como el procedimiento administrativo para tal reconocimiento, son radicalmente distintos. En el caso de la minusvalía, fruto del reparto de competencias Estado-Comunidad Autónoma-territorios históricos, corresponde su reconocimiento a las respectivas diputaciones forales, mientras que en el caso de la invalidez contributiva son las direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) las competentes para declarar dicha situación.

También difieren ambas figuras en los efectos que habitualmente producen, ya que el reconocimiento de una incapacidad permanente (modalidad de invalidez), en cualesquiera de sus grados, hace nacer el derecho del afectado a una prestación económica, mientras que el reconocimiento de la condición de minusválido no está necesariamente ligado al nacimiento de dicho derecho.

Existe, no obstante, un punto de intersección entre ambos términos, cual es la homologación de la invalidez permanente declarada por el INSS con la condición de minusválido declarada por las instituciones forales, algo decisivo a la hora de interpretar la normativa fiscal y, concretamente, la normativa del IRPF. Si bien la norma de la Seguridad Social no determina taxativamente y a todos los efectos el grado de minusvalía que corresponde a cada uno de los grados de invalidez, sí ha incluido referencias parciales al problema en distintas normas sobre la materia, equiparando a quienes se encuentran afectados de una «minusvalía igual o superior al 65 por ciento» a quienes les ha sido reconocida en la modalidad contributiva una «invalidez permanente absoluta para todo trabajo», y a quienes se encuentran afectados de una «minusvalía igual o superior al 75 por ciento» con quienes les ha sido reconocida en la modalidad contributiva una «gran invalidez».

Para finalizar este apartado delimitador del colectivo al que van dirigidos los distintos beneficios fiscales, no está de más recordar que las causas generadoras de una discapacidad no son exclusivamente congénitas y que cualquier ciudadano puede en un momento de su vida padecer esta situación, de manera provisional o definitiva: las enfermedades cardiovasculares, neuromusculares, los accidentes de tráfico y laborales, los desastres naturales, son algunas de las causas más importantes que generan discapacidades «sobreenvenidas» en los países más desarrollados.

#### **IV- Regulación fiscal de la minusvalía en Territorio Foral**

La normativa fiscal de los tres territorios forales del País Vasco (Álava, Bizkaia, y Gipuzkoa) tiene prácticamente en su totalidad la misma redacción, salvo pequeñas excepciones. Por ello, a lo largo del análisis de los distintos impuestos, mencionaremos el articulado de la normativa fiscal de Bizkaia, ya que en la mayoría de los casos estas diferencias se refieren a la gestión del Impuesto.

## 4.1 Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

En primer lugar hay que aclarar que, de acuerdo con la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante IRPF) tiene carácter de tributo concertado de normativa autónoma, que exigirá la Diputación Foral competente, por razón del territorio, cuando el sujeto pasivo tenga su residencia habitual en el País Vasco, salvo en lo referente a los no residentes, que se registrarán por la normativa estatal.

Entre las modificaciones introducidas en el Concierto Económico por la Ley 38/1997, de 4 de agosto, se encuentra la asunción de nuevas y mayores competencias en este impuesto, que pasa de ser un tributo de escasa autonomía normativa, a ser un tributo de plena autonomía normativa.

La Norma Foral 35/1998, de 16 de diciembre, del IRPF, la Norma Foral 8/1998, de 24 de diciembre, del IRPF, y la Norma Foral 10/1998, de 21 de diciembre, del IRPF, de aplicación a los sujetos pasivos que tengan su residencia habitual en Álava, Bizkaia, y Gipuzkoa, respectivamente, definen un esquema de liquidación que en general coincide con el del Territorio Común, es decir, el que deriva de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, introduciendo variaciones en determinados aspectos como deducciones, bonificaciones y tablas de porcentajes.

Por otra parte, en relación con los requisitos exigidos para obtener la condición de minusválido a efectos fiscales, a los que ya hemos hecho alusión previamente, la normativa es coincidente en los tres territorios históricos.

Los aspectos más importantes del tratamiento de las minusvalías en el IRPF son los siguientes:

### 4.1.a) **Tributación conjunta. Definición de la unidad familiar**

Como cuestión preliminar, hay que decir que el cargo de tutor, esencialmente gratuito, comporta la responsabilidad de cubrir las necesidades imperiosas de vida del tutelado, así como ser responsable civil y penal de su conducta. Por tanto, no resulta coherente que dicho cargo se vea excluido de su asimilación a la figura del padre o de la madre para definir la unidad familiar, y que se limite así la aplicación del régimen de tributación conjunta, sin justificación razonable.

### 4.1.b) **Rentas exentas**

La regulación foral del País Vasco de las rentas exentas relativas a las personas con discapacidad se recoge en el artículo 9 de la Norma Foral, y, salvo pequeños matices, la redacción es igual a la vigente en Territorio Común. En este sentido, la redacción de dicho artículo coincide sustancialmente con la antigua redacción de la Ley del IRPF correspondiente al Territorio Común, es decir, la Ley 18/91, de 6 de junio.

Según el art. 9 de la Norma Foral del IRPF de Bizkaia:

*«Estarán exentas las siguientes rentas:*

*a) Las prestaciones públicas extraordinarias por actos de terrorismo.*

b) Las prestaciones reconocidas al contribuyente por la Seguridad Social o por las Entidades que la sustituyan como consecuencia de incapacidad **permanente total**, absoluta o gran invalidez.

En el caso de incapacidad permanente total, la exención no será de aplicación a aquellos contribuyentes que perciban rendimientos de trabajo o de actividades económicas.

A los efectos señalados en este artículo se asimilarán a las prestaciones mencionadas en el párrafo anterior aquellas que respondiendo a idéntica finalidad, sean reconocidas a los socios cooperativistas por entidades de previsión social voluntaria. En ningún caso la cantidad exenta por este concepto podrá ser superior a la que se hubiese podido percibir en el supuesto de haber estado dichos socios cooperativistas afiliados al régimen general de la Seguridad Social.

c) Las pensiones por inutilidad o incapacidad permanente **del régimen de clases pasivas**, siempre que la lesión o enfermedad que hubiere sido causa de las mismas inhabilitare por completo al perceptor de la pensión para toda profesión u oficio.

(...)

e) Las indemnizaciones como consecuencia de responsabilidad civil por daños físicos, psíquicos o morales a personas en la cuantía legal o judicialmente reconocida.

f) Las percepciones derivadas de contratos de seguro por idéntico tipo de daños a los señalados en la letra hasta 25 millones de pesetas.

(...)

j) Las cantidades percibidas de instituciones públicas con motivo del acogimiento de personas con minusvalía o mayores de 65 años.

k) Las pensiones reconocidas en favor de aquellas personas que sufrieron lesiones o mutilaciones con ocasión o como consecuencia de la guerra civil 1936-1939, ya sea por el régimen de Clases Pasivas del Estado o al amparo de la legislación especial dictada al efecto.

l) Las prestaciones familiares por hijo a cargo reguladas en el capítulo IX del título II del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1 994, de 20 de junio.

n) Las ayudas de cualquier clase percibidas por los afectados por el síndrome de inmunodeficiencia humana...”

En cuanto al análisis de las exenciones, cabe destacar la recuperación de la exención de las pensiones percibidas en concepto de **incapacidad permanente total**, que con las anteriores normas del IRPF estaban sujetas, y que lo siguen estando en la normativa aplicable en Territorio Común.

#### 4.1.c) Rendimientos del trabajo: Rendimiento neto y reducciones

Al igual que en Territorio Común, en la normativa foral del País Vasco existen unas reducciones porcentuales en el cálculo del rendimiento neto del trabajo, así como unas reducciones sobre el rendimiento neto ya calculado, cuya cuantía se establece en función de los propios rendimientos anteriormente mencionados.

En primer lugar, respecto al cálculo del rendimiento neto del trabajo, las reducciones a tener en cuenta en el caso de existencia de minusvalía se prevén en el artículo 16 de la Norma Foral del IRPF de Bizkaia, que, si bien es el equivalente al artículo 17 de la Ley aplicable en Territorio Común, presenta variaciones en la redacción y el contenido, de acuerdo con lo siguiente:

*«2. No obstante, en los supuestos que se relacionan en este apartado, el rendimiento íntegro del trabajo se obtendrá por la aplicación de los siguientes porcentajes al importe total de los rendimientos definidos en el artículo anterior: (...)*

*b) En el caso de las prestaciones contempladas en el artículo 15.5. a) de esta Norma Foral, que se perciban en forma de capital, siempre que hayan transcurrido más de dos años desde la primera aportación, salvo que se trate de rendimientos derivados de las prestaciones a las que se refiere el artículo 15.5.a).5ª de la misma, en cuyo caso sólo se aplicará a los rendimientos que correspondan a primas satisfechas con más de dos años de antelación a la fecha en que se perciban, el 60 por 100. El plazo de dos años no resultará exigible en el caso de prestaciones por invalidez.*

*d) En el caso de rendimientos derivados de prestaciones por invalidez, en los términos y grados que se fijen reglamentariamente, percibidas en forma de capital, por los beneficiarios de contratos de seguros colectivos a los que se refiere el artículo 15.5. a). 5ª de esta Norma Foral, el 40 por 100 y en el caso de rendimientos derivados de estas prestaciones por invalidez, cuando no se cumplan los requisitos anteriores, el 60 por 100".*

En este sentido, el artículo 15.5.a).5º establece lo siguiente:

*«Artículo 15: Rendimientos íntegros del trabajo  
Tendrán la consideración de rendimientos del trabajo*

*a) Las siguientes prestaciones:*

*(...)*

*5ª Las prestaciones por jubilación e **invalidez** percibidas por los beneficiarios de contratos de seguro colectivo que instrumenten los compromisos por pensiones asumidos por las empresas, en los términos previstos en la disposición adicional primera de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de planes y fondos de pensiones, y en su normativa de desarrollo, en la medida en que su cuantía exceda de las contribuciones imputadas fiscalmente y de las aportaciones directamente realizadas por el trabajador.»*

Por tanto, las prestaciones por jubilación e invalidez consideradas como rendimiento del trabajo personal coinciden con las del Territorio Común que están definidas en el artículo 16 de la Ley del IRPF de dicho territorio.

En segundo lugar, al igual que en Territorio Común, existe un incremento de las bonificaciones generales establecidas para los rendimientos netos del trabajo, en el caso de minusvalía; no obstante, los límites generales son inferiores, y las cuantías de las bonificaciones y los incrementos de éstas para el caso de minusvalía son diferentes.

A estos efectos, en el artículo 19 se establecen unas bonificaciones generales al rendimiento neto del trabajo, en función tanto de los propios rendimientos netos

del trabajo como de las restantes rentas que hubieran sido obtenidas durante el ejercicio.

Así, el rendimiento neto del trabajo, entendido como la diferencia positiva entre el conjunto de los rendimientos íntegros y los gastos deducibles, se bonificará en las cuantías que a continuación se detallan:

*a) Cuando la diferencia sea igual o inferior a 1.250.000 pesetas (1.350.000 en Territorio Común), se aplicará una bonificación de 625.000 pesetas.*

*b) Cuando la diferencia esté comprendida entre 1.250.001 y 2.500.000 pesetas (1.350.001 y 2.000.000 en Territorio Común), se aplicará una bonificación de 625.000 pesetas (500.000 en Territorio Común) menos el resultado de multiplicar por 0,22 (0,1923 en Territorio Común) la cuantía resultante de minorar la citada diferencia en 1.250.000 pesetas (1.350.001 en Territorio Común).*

*c) Cuando la diferencia sea superior a 2.500.000 pesetas (2.000.000 pesetas en Territorio Común), se aplicará una bonificación de 350.000 pesetas (375.000 en Territorio Común).*

*2. Cuando en la base imponible se computen rentas no procedentes del trabajo cuyo importe exceda de 1.250.000 pesetas, la cuantía de la bonificación será de 350.000 pesetas.»*

Dichas bonificaciones, en el caso de personas con discapacidad, se incrementarán, al igual que en el Territorio Común:

*a) «En un 100% para aquellos trabajadores activos discapacitados con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100 e inferior al 65 por 100 que, para desplazarse a su lugar de trabajo o para desempeñar el mismo, acrediten necesitar ayuda de terceras personas o se encuentren en estado carencial de movilidad reducida.*

*b) En un 150% para trabajadores activos discapacitados con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100.»*

Sin embargo, los incrementos arriba mencionados varían respecto al Territorio Común, donde las reducciones son 125% y 175%, y lo que es más importante, no se contempla una reducción específica del 75% para minusválidos entre el 33 por 100 y el 65 por 100, independientemente de que necesiten ayuda para desplazarse a su lugar de trabajo o para desempeñarlo. En las normas forales vascas se introduce el **factor de estado carencial de movilidad reducida**, concepto jurídico indeterminado, que se nos antoja va a dar muchos problemas en su aplicación práctica.

La aplicación de la bonificación prevista en este artículo no podrá dar lugar a un rendimiento neto negativo del trabajo.

#### 4.1.d) **Rendimientos del capital mobiliario: gastos deducibles y reducciones**

El tratamiento general de los rendimientos de capital mobiliario en el País Vasco no difiere mucho del tratamiento en Territorio Común.

De acuerdo con el artículo 33, tendrán la consideración de rendimientos íntegros del capital mobiliario los siguientes:

*«Artículo 33. Concepto de rendimientos de capital mobiliario.*

*1. Tendrán la consideración de rendimientos íntegros del capital mobiliario los siguientes:*

*(...)*

*c) Rendimientos dinerarios o en especie procedentes de operaciones de capitalización y de contratos de seguros de vida o invalidez.»*

En el artículo 36 de la NF del IRPF de Bizkaia se establece el tratamiento de los rendimientos del capital mobiliario dinerarios o en especie procedentes de operaciones de capitalización y de contratos de seguro de vida o invalidez, que es coincidente con el artículo 23.3. de la Ley del IRPF aplicable en Territorio Común.

Por otra parte, el artículo 38.2.c) establece, como regla general, una reducción del 60% respecto de los rendimientos del capital mobiliario derivados de prestaciones por invalidez, en los términos y grados que se fijen reglamentariamente, percibidas en forma de capital, exceptuando los recogidos en el artículo 15.5.a) 5ª. Asimismo, deberá atenderse al resto de reglas especiales dispuestas en el artículo.

*«Artículo 38. Rendimientos íntegros del capital mobiliario.*

*1. (...)*

*2. No obstante, en los supuestos previstos en este apartado, el rendimiento íntegro del capital mobiliario se obtendrá por la aplicación, al importe total de los rendimientos definidos en los artículos anteriores de este capítulo, de los siguientes porcentajes:*

*(...)*

*c) Los rendimientos derivados de las prestaciones por **invalidez**, en los términos y grados que se fijen reglamentariamente, percibidas en forma de capital por los beneficiarios de contratos de seguro distintos a los que se refiere el artículo 15.5 a). 5ª de esta Norma Foral, se computarán en un 40 por 100. En el caso de rendimientos derivados de prestaciones por invalidez, cuando no cumplan los requisitos anteriores, se computarán en un 60 por 100.*

*Se computarán en un 30 por 100 cuando las prestaciones por invalidez deriven de contratos de seguros concertados con más de doce años de antigüedad, siempre que las primas satisfechas a lo largo de la duración del contrato guarden una periodicidad y regularidad suficientes, en los términos que reglamentariamente se establezcan».*

#### 4.1.e) **Reducciones personales y familiares**

Si bien en la normativa de Territorio Común, como consecuencia de la última modificación del IRPF, se han eliminado las deducciones personales y familiares en cuota, siendo sustituidas por los denominados mínimo personal y mínimo familiar, que son desgravaciones en la base, las normas forales del País Vasco mantienen el criterio anterior, por lo que existen una serie de deducciones personales y familiares en cuota.

En el artículo 71 de la NF, en las deducciones establecidas para los descendientes, se incluyen aquellos minusválidos mayores de 30 años que puedan acogerse a la deducción por discapacidad del artículo 74:

*“1. Por cada descendiente que conviva con el contribuyente se practicará la siguiente deducción:*

- a) 55. 000 pesetas anuales por el primero.*
- b) 60. 000 pesetas anuales por el segundo.*
- c) 80. 000 pesetas anuales por el tercero y sucesivos.*

*Cuando el descendiente sea menor de 3 años, los importes de la deducción señalados en el párrafo anterior se incrementarán en 25.000 pesetas anuales.*

*2. No se practicará esta deducción por los descendientes que se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias:*

- a) Que tengan más de treinta años, excepto cuando los descendientes originen el derecho a practicar la deducción contemplada en el artículo 74 de esta Norma Foral (deducción por discapacidad, de la que nos ocuparemos posteriormente).*
- b) Que obtengan rentas anuales, incluidas las exentas, superiores al salario mínimo interprofesional en el período impositivo de que se trate, o que formen parte de otra unidad familiar en la que cualquiera de sus miembros tenga rentas anuales, incluidas las exentas, superiores al salario mínimo interprofesional en el período impositivo de que se trate.*
- c) Que presenten declaración por este Impuesto correspondiente al período impositivo de que se trate.»*

#### 4.1.f) **Ganancias o pérdidas patrimoniales**

El artículo 41.3.c) establece al igual que la normativa del Estado, la inexistencia de ganancia o pérdida patrimonial con ocasión de transmisiones lucrativas de empresas o participaciones, según lo dispuesto en el artículo 4 apartado 10 de la Norma Foral del Impuesto sobre el Patrimonio, a favor del cónyuge, ascendientes o descendientes, siempre que el transmitente se encuentre en situación de incapacidad permanente, en grado de absoluta o gran invalidez y, adicionalmente, se cumplan otros requisitos anexos.

*«Artículo 41. Concepto.*

*(...)*

*2. Se estimará que no existe ganancia o pérdida patrimonial en los siguientes supuestos:*

*(...)*

*c) Con ocasión de las transmisiones lucrativas de empresas o participaciones a que se refiere el apartado 10 del artículo 4 de la Norma Foral del Impuesto sobre el Patrimonio en favor del cónyuge, ascendientes o descendientes, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:*

*Primero. - Que el transmitente tuviese sesenta y cinco o más años o se encontrase en situación de incapacidad permanente, en grado de absoluta o gran invalidez.*

*Segundo.- Que, si el transmitente viniere ejerciendo funciones de dirección, dejara de ejercer dichas funciones y de percibir remuneraciones por el ejercicio de las mismas desde el momento de la transmisión.*

*A estos efectos no se entenderá comprendida entre las funciones de dirección la mera pertenencia al consejo de administración de la sociedad.*

*Tercero.- El adquirente deberá mantener la empresa o participaciones recibidas durante los cinco años siguientes a la fecha de la escritura pública de donación salvo que falleciera dentro de este plazo. Asimismo, el adquirente no podrá realizar actos de disposición ni operaciones societarias que, directa o indirectamente, puedan dar lugar a una minoración sustancial del valor de adquisición.*

*En el supuesto de incumplimiento del indicado plazo de mantenimiento, se procederá por el transmitente a la regularización de la situación tributaria en la declaración correspondiente al ejercicio en que tal incumplimiento se produzca, considerándose que en dicho ejercicio se ha producido la ganancia o pérdida patrimonial.*

*Los elementos patrimoniales que se afecten por el contribuyente a la actividad económica con posterioridad a su adquisición deberán haber estado afectados ininterrumpidamente durante, al menos, los 5 años anteriores a la fecha de la transmisión.”*

#### 4.1.g) **Deducción por inversión en vivienda habitual**

Al igual que ocurre en la normativa fiscal del Territorio Común, en el Territorio Foral, en lo referente a las deducciones aplicables por gastos de financiación ajena para vivienda habitual, se ha incluido el nuevo supuesto sobre la realización de obras e instalaciones de adecuación de la vivienda habitual por parte de los contribuyentes minusválidos. Dicha deducción, recogida en el artículo 77 de la NF, encuentra un desarrollo pormenorizado en los respectivos reglamentos del impuesto.

¿Qué se entiende por obras e instalaciones de adecuación?

- Por un lado, las obras que impliquen una **reforma interior** de la vivienda habitual.

- Por otro, las obras que supongan la modificación de los **elementos comunes** del edificio, así como de los que sirvan de paso necesario entre la finca y la vía pública (escaleras, ascensores, pasillo, portales) o cualquier otro elemento arquitectónico.

- Por último, las obras necesarias para la aplicación de dispositivos electrónicos que sirvan para superar **barreras de comunicación sensorial o promoción de seguridad**.

Dichas obras e instalaciones deberán ser certificadas con carácter previo por la Administración competente como necesarias para la accesibilidad y comunicación sensorial que facilite el desenvolvimiento digno y adecuado de dichos contribuyentes: en nuestro ámbito territorial el mismo servicio de las diputaciones forales competente para el reconocimiento de la condición legal de persona con minusvalía.

Una novedad muy importante es que la deducción podrá ser practicada tanto por el sujeto pasivo con discapacidad como por quien conviva con él, y también por los

copropietarios obligados a abonar las obras de modificación de los elementos comunes del edificio.

Lo que se echa en falta es la inclusión de manera expresa, como circunstancia que necesariamente exige el cambio de vivienda habitual, el que la anterior resulte inadecuada en razón a la minusvalía, tal y como se ha contemplado en Territorio Común.

Y muy importante, a nuestro modo de ver, también dan derecho a deducción las obras e instalaciones de adecuación que deban efectuarse en viviendas ocupadas por el contribuyente minusválido a título de arrendatario, subarrendatario o usufructuario.

#### 4.1.h) **Deducción por discapacidad**

A diferencia de la normativa del Territorio Común, en la NF vizcaína existe una deducción específica en cuota por discapacidad, aplicable a aquellos contribuyentes, descendientes, ascendientes o tutelados que padezcan alguna de las minusvalías especificadas en la norma, así como por los mayores de 65 años que convivan con el contribuyente y necesiten ayuda.

Dicha deducción se recoge en el artículo 74, conforme a lo siguiente:

*“1. Por cada contribuyente y, en su caso, por cada descendiente o por cada ascendiente, cualquiera que sea su edad, que dependa del mismo, siempre que estos últimos no tengan rentas anuales superiores al salario mínimo interprofesional en el período impositivo de que se trate, que sean invidentes, mutilados o inválidos, físicos o psíquicos, congénitos o sobrevenidos, en el grado que reglamentariamente se establezca, además de las deducciones que procedan de acuerdo con lo señalado en los artículos anteriores, se practicará una deducción de 62.000 pesetas.*

*2. Asimismo, procederá la aplicación de esta deducción cuando la persona afectada por la minusvalía esté vinculada al contribuyente por razones de tutela o acogimiento no remunerado formalizado ante la Entidad Pública con competencias en materia de protección de menores, y se den las circunstancias de nivel de renta y grado de invalidez expresadas en el apartado anterior.*

*3. Por cada persona de edad igual o superior a 65 años que conviva con el contribuyente y que acredite necesitar ayuda de terceras personas o movilidad reducida en el grado que se establezca reglamentariamente, se practicará una deducción por importe de 75.000 pesetas.*

*No se procederá a la práctica de esta reducción cuando las rentas del contribuyente o del discapacitado superen las cantidades que se determinen reglamentariamente.*

*Esta deducción no será compatible con las establecidas en el artículo 73 y en el apartado 1 de este artículo.”*

Por lo tanto, este precepto no ampara la deducción en el caso de que la persona aquejada de una discapacidad no sea ascendiente o descendiente en sentido estricto, si no supera los 65 años de edad. En consecuencia, quedan fuera de esta deducción los parientes colaterales menores de 65 años, tales como hermanos, tíos, sobrinos... que convivan con el sujeto pasivo, aunque ostenten la condición legal de minusválido.

4. Cuando la persona con discapacidad presente declaración por este impuesto, la deducción se practicará en su totalidad en dicha declaración.  
En el supuesto de que la persona con discapacidad no presente declaración por este impuesto, y dependa de varios contribuyentes, la deducción se prorrateará y practicará por partes iguales por cada uno de ellos.»

#### 4.1.i) **Planes de pensiones y entidades de previsión social constituidos a favor de personas con minusvalía**

La normativa respecto de las aportaciones a planes de pensiones y entidades de previsión social voluntarias constituidas a favor de personas con minusvalías se recoge en la disposición adicional tercera de la NF, en términos similares a la normativa estatal, con las especialidades resultantes de la regulación de la previsión social voluntaria en el País Vasco. La redacción es la siguiente:

“ **1.** Las aportaciones realizadas a Entidades de Previsión Social Voluntaria y a planes de pensiones constituidos en favor de personas con minusvalía, en los términos y condiciones que reglamentariamente se establezcan, podrán ser objeto de reducción en la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con los siguientes límites máximos:

a) Las aportaciones anuales realizadas por cada partícipe a favor de personas con minusvalía con las que exista relación de parentesco, con el límite de 1.100.000 pesetas. Ello sin perjuicio de las aportaciones que puedan realizar a sus propias Entidades de Previsión Social Voluntaria y planes de pensiones, de acuerdo con los límites establecidos en el artículo 62 de esta Norma Foral.  
b) Las aportaciones anuales a favor de cada persona con minusvalía, incluyendo sus propias aportaciones, con el límite de 2.200.000 pesetas.

Cuando concurren aportaciones realizadas por el propio minusválido junto con aportaciones realizadas por otras personas a su favor, habrán de ser objeto de reducción, en primer lugar, las aportaciones realizadas por el propio minusválido y sólo si las mismas no alcanzaran el límite de 2.200.000 pesetas señalado, podrán ser objeto de reducción las aportaciones realizadas por otras personas a su favor en la base imponible de éstas, en función de la proximidad de su parentesco, sin que en ningún caso el conjunto de las reducciones practicadas por todas las personas que realizan aportaciones a favor de un mismo minusválido pueda exceder de 2.200.000 pesetas.

**2.** Las prestaciones obtenidas por las personas con minusvalía, derivadas de Entidades de Previsión Social Voluntaria y de planes de pensiones a que se refiere la presente disposición, correspondientes a aportaciones efectuadas a partir de 1 de enero de 1999, gozarán de reducción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas hasta dos veces el salario mínimo interprofesional.

**3.** Para la aplicación del régimen fiscal previsto en esta disposición adicional, los planes de pensiones deberán reunir los requisitos, características y condiciones establecidos en la disposición adicional decimoséptima de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

**4.** En relación con las Entidades de Previsión Social Voluntaria, para la aplicación del régimen fiscal previsto en esta disposición adicional cuando las aportaciones también se realicen por persona distinta del minusválido, deberán observarse los siguientes requisitos:

- a) Que las aportaciones se realicen en favor de personas que tengan la condición legal de minusválido en grado igual o superior al 65 por 100 y éstos sean los beneficiarios de manera única e irrevocable para cualquier contingencia.
- b) Que exista una relación de parentesco con el minusválido en línea directa o colateral hasta tercer grado inclusive.
- c) Que las prestaciones se perciban en forma de renta salvo que, por circunstancias excepcionales, y en los términos que reglamentariamente se establezcan, puedan percibirse en forma de capital.

**5.** Las aportaciones y prestaciones de planes de jubilación instrumentalizados a través de Mutualidades de Previsión Social gozarán del mismo tratamiento en el Impuesto que el establecido en esta disposición adicional, siempre que dichos planes cumplan los requisitos subjetivos, límites de aportación y percepción en forma de renta establecidos en la misma.”

Como recapitulación de este apartado dedicado al IRPF, podemos decir que las diferencias con el impuesto estatal son fruto de la distinta estructura de la norma foral y la estatal a partir de 1998, lo que dificulta mucho la comparación de la situación fiscal de la persona con discapacidad en uno y otro territorio. En todo caso, conviene señalar que mientras las deducciones en cuota benefician por igual a quien las practica, la repercusión en cuota de las desgravaciones en la base imponible viene determinada por la renta del sujeto pasivo. Es decir, en las desgravaciones cuanto mayor es el tipo medio de gravamen mayor es la repercusión en cuota.

**Pese a todo, en los siguientes ejemplos puede comprobarse cómo las personas discapacitadas salen peor paradas como sujetos pasivos del IRPF con la aplicación de la normativa vasca.**

#### CASO 1. TRABAJADOR NO DISCAPACITADO, ÚNICO SUELDO, DOS HIJOS, ALQUILER

SUELDO NETO	TERRITORIO COMÚN	PAÍS VASCO	DIFERENCIA	NAVARRA	DIFERENCIA
3.000.000	229.200	141.000	-88.200	147.000	-82.200
4.000.000	469.415	405.000	-64.415	411.400	-58.015
5.000.000	752.415	705.000	-47.415	691.400	-61.015
6.000.000	1.035.860	1.118.400	82.540	1.014.600	-21.260
10.000.000	2.641.250	2.763.200	121.950	2.692.800	51.550

**CASO 2. TRABAJADOR DISCAPACITADO, ÚNICO SUELDO, DOS HIJOS, ALQUILER**

<b>SUELDO NETO</b>	<b>TERRITORIO COMÚN</b>	<b>PAÍS VASCO</b>	<b>DIFERENCIA</b>	<b>NAVARRA</b>	<b>DIFERENCIA</b>
3.000.000	0	0	0	72.000	72.000
4.000.000	167.700	197.750	30.050	336.400	168.700
5.000.000	407.700	485.500	77.800	616.400	208.700
6.000.000	679.896	884.500	204.604	939.600	259.704
10.000.000	2.075.938	2.470.200	394.263	2.617.800	541.863

**CASO 3. TRABAJADOR NO DISCAPACITADO, ÚNICO SUELDO, DOS HIJOS**

<b>SUELDO NETO</b>	<b>TERRITORIO COMÚN</b>	<b>PAÍS VASCO</b>	<b>DIFERENCIA</b>	<b>NAVARRA</b>	<b>DIFERENCIA</b>
3.000.000	229.200	240.000	10.800	246.000	16.800
4.000.000	469.415	504.000	34.585	510.400	40.985
5.000.000	752.415	804.000	51.585	790.400	37.985
6.000.000	1.035.860	1.118.400	82.540	1.113.600	77.740
10.000.000	2.641.250	2.763.200	121.950	2.918.300	277.050

**CASO 4. TRABAJADOR DISCAPACITADO. ÚNICO SUELDO. DOS HIJOS**

<b>SUELDO NETO</b>	<b>TERRITORIO COMÚN</b>	<b>PAÍS VASCO</b>	<b>DIFERENCIA</b>	<b>NAVARRA</b>	<b>DIFERENCIA</b>
3.000.000	0	46.750	46.750	171.000	171.000
4.000.000	167.700	296.750	129.050	435.400	267.700
5.000.000	407.700	584.500	176.800	715.400	307.700
6.000.000	679.896	884.500	204.604	1.038.600	358.704
10.000.000	2.075.938	2.470.200	394.263	2.843.300	767.363

Por otro lado, al desaparecer la deducción por gastos de enfermedad, se impide a las personas discapacitadas resarcirse, al menos en parte, del costo adicional que acarrea esta situación, sin que quepa entender que los porcentajes de desgravación que se contemplan en los rendimientos netos del trabajo cumplan esta función.

**4.2 Impuesto sobre Sociedades**

Al igual que el IRPF, el Impuesto sobre Sociedades es un tributo concertado de normativa autónoma.

La regulación del Impuesto sobre Sociedades está contenida en la Norma Foral 24/96 y el Decreto Foral 51/97 de Álava, en la Norma Foral 3/96 y el Decreto Foral 81/97 de Bizkaia, y en la Norma Foral 7/1996 y el Decreto Foral 45/97 de Gipuzkoa.

En el artículo 45.6 de la NF de Bizkaia se recogen una serie de deducciones por creación de empleo (600.000 ptas. y 750.000 ptas., según los casos, por contrato indefinido), las cuales se incrementarán en un importe de 500.000 ptas., en el supuesto de realizarse la contratación de minusválidos, de acuerdo con lo siguiente:

*«6. Las deducciones por creación de empleo establecidas en este artículo se incrementarán en 500.000 pesetas en el caso de que las personas con derecho a deducción se encuentren incluidas en alguno de los colectivos, con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo contemplados en la normativa correspondiente.»*

A título ilustrativo, en Territorio Común existe una deducción específica de 800.000 ptas. por contratación de trabajadores minusválidos.

Por su parte, las respectivas normas forales sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas contemplan una bonificación del 90% de la cuota íntegra del Impuesto sobre Sociedades, durante los primeros cinco años de actividad social, a las cooperativas de trabajo asociado fiscalmente protegidas que integren, al menos, un 50% de socios minusválidos, que se encontraran en desempleo en el momento de constituirse la cooperativa.

En este impuesto llama la atención la ausencia de desgravaciones o deducciones en cuota por inversiones dirigidas a la eliminación de barreras arquitectónicas, sensoriales, etc. en el medio laboral, que favorezca el desenvolvimiento de los empleados con discapacidad.

### 4.3 Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Se trata igualmente de un tributo concertado de normativa autónoma, por lo que las instituciones de los territorios históricos tienen plena competencia para su regulación.

Se regula en el Decreto Foral Normativo 3/1993 de Bizkaia, en la NF 3/1990 de Gipuzkoa y en la NF 25/1989 de Álava.

Según el Decreto Foral Normativo 3/1993, de 22 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Norma Foral 2/1989, de 15 de febrero, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, las reducciones de la base liquidable por razón de parentesco en las transmisiones *mortis causa* incluyen una reducción adicional, para el caso de adquirentes con minusvalía física.

Al igual que en la normativa del Territorio Común, hay una remisión al art. 148 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social en cuanto a la definición de minusvalía.

En el artículo 19.9 se establece lo siguiente:

*«En las adquisiciones «mortis causa», sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, la base liquidable se obtendrá aplicando en la base imponible la reducción que corresponda según los grados de parentesco siguientes:*

a) Grupo I. Adquisiciones por colaterales de segundo grado, 5.000.000 de pesetas.

b) Grupo II. Adquisiciones por colaterales de tercer grado, ascendientes y descendientes por afinidad, 2.500.000 pesetas.

c) Grupo III. Adquisiciones por colaterales de cuarto grado, grados más distantes y extraños, no hay lugar a reducción.

En las adquisiciones por personas con minusvalía física, psíquica o sensorial se aplicará una reducción de 10.000.000 de pesetas independientemente de la que pudiera corresponder en función del grado de parentesco con el causante.

A estos efectos, se considerarán personas con minusvalía con derecho a la reducción aquellas que determinan derecho a deducción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, según la legislación propia de este Impuesto.»

A diferencia del Territorio Común, las reducciones genéricas de la base imponible en función de los grados de parentesco se refieren exclusivamente a la línea colateral, ya que la sucesión en línea directa (cónyuge, ascendiente, descendiente, adoptante o adoptado) está exenta en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones de aplicación en los territorios históricos.

#### 4.4 Impuesto sobre el Valor Añadido

A diferencia de los impuestos anteriores, el Impuesto sobre el Valor Añadido es un tributo concertado que se va a regir por las mismas normas sustantivas y formales establecidas en cada momento por el Estado, por lo que no va a haber diferencias sustantivas respecto de la normativa del Territorio Común.

Este impuesto se regula en la Norma Foral 7/1994, en el Decreto Foral 102/1992 y en el Decreto Foral Normativo 12/1993 de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava respectivamente.

En la NF 7/1994, de 9 de noviembre, se establece la regulación específica referente a los minusválidos en los siguientes artículos:

- e) Exenciones en operaciones interiores:
  - Artículo 20. Uno. 8º, letra c)
  - Artículo 20. Uno. 11, letra b)
- f) Exenciones a la importación:
  - Artículo 45.
- g) Exenciones en las adquisiciones intracomunitarias:
  - Artículo 26. Dos.
- h) Tipos impositivos:
  - Artículo 91. Uno. 1.6º
  - Artículo 91. Dos. 1.4º.
  - Artículo 91. Dos. 1.5º.
  - Artículo 91. Dos. 2.

Como ya se ha dicho, la NF coincide exactamente con la normativa del Territorio Común, tanto en la forma como en el fondo, por lo que en este caso nos serviremos del análisis de la norma estatal.

La Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, IVA), ha dispuesto una serie de beneficios para las personas con discapacidad, que se han traducido en el disfrute de determinadas exenciones, tanto interiores como a la importación o en las adquisiciones intracomunitarias, y tipos impositivos reducidos, según el siguiente esquema:

### **a) Exenciones en operaciones interiores**

El artículo 20 de la Ley 37/1992 dispone las siguientes exenciones interiores por los servicios de educación especial y asistencia a personas con discapacidad:

*«Uno. Estarán exentas de este impuesto las siguientes operaciones:*

*(...)*

*8º Las prestaciones de servicios de asistencia social que se indican a continuación, efectuadas por entidades de Derecho público o entidades o establecimientos privados de carácter social.*

*(...)*

*c) Educación especial y asistencia a personas con minusvalía.*

*(...)*

*La exención comprende la prestación de los servicios de alimentación, alojamiento o transporte accesorios de los anteriores prestados por dichos establecimientos o entidades, con medios propios o ajenos.*

*11º Las cesiones de personal realizadas en el cumplimiento de sus fines, por entidades religiosas inscritas en el Registro correspondiente del Ministerio de Justicia, para el desarrollo de las siguientes actividades:*

*a) (...)*

*b) Las de asistencia social comprendidas en el número 8º de este apartado.”.*

En el apartado tres del mismo artículo se establecen los requisitos que son necesarios para tener la consideración de entidades o establecimientos de carácter social:

a) Carecer de finalidad lucrativa y dedicar, en su caso, los beneficios obtenidos al desarrollo de actividades exentas de idéntica naturaleza.

b) Gratuidad de los cargos de patrono o representante legal y carencia de interés de éstos en los resultados económicos de la explotación, por sí mismos o mediante persona interpuesta.

Sin embargo, estas exenciones relacionadas con entidades que prestan servicios de asistencia social a personas minusválidas están encuadradas dentro de las llamadas «exenciones limitadas», es decir, aquellas que no permiten al sujeto pasivo la deducción de las cuotas de IVA soportado.

Este mecanismo, propio de este impuesto, propicia que el prestador de los servicios incorpore al coste de éstos el importe del IVA soportado, que no ha podido deducirse. En consecuencia, se reduce el pretendido efecto de abaratamiento del precio de

estos servicios, efecto que se podría conseguir si estas exenciones fueran de las llamadas «plenas», es decir, aquellas que permiten al sujeto pasivo la deducción de las cuotas de IVA soportado.

- Exención por prestaciones de servicios de educación especial y asistencia a personas con minusvalía.

Se pueden beneficiar de esta exención las entidades de derecho público y las entidades o establecimientos privados siempre que, sólo en este último caso, tengan carácter social.

La exención se refiere únicamente al hecho imponible prestación de servicios -no a la entrega de bienes-, y, en particular, a las prestaciones de servicios que se refieran a la educación especial y a la asistencia a personas con minusvalía. Además se extiende la exención a los servicios de alimentación, alojamiento o transporte prestados por las citadas entidades con medios propios o ajenos, que sean accesorios a los de educación especial y asistencia a personas con minusvalía.

No están amparados por la exención, de acuerdo con la doctrina establecida por la Dirección General de Tributos, los servicios prestados a terceros por los centros ocupacionales mediante trabajadores minusválidos ni las entregas de bienes efectuadas a terceros mediante contraprestación por dichos centros.

Esta exención se encuentra sujeta a reconocimiento previo por parte de la administración tributaria. Más exactamente, este requisito se predica respecto de las entidades o establecimientos privados, que para disfrutar de la exención deben haber sido declaradas previamente por la Administración de carácter social. Por tanto, no es la prestación de estos servicios exentos la que está sujeta a reconocimiento previo, sino las entidades que los realizan.

- Exención por la cesión de personal de entidades religiosas para la educación especial y asistencia a personas con minusvalía.

Esta exención no beneficia sino indirectamente a las personas con discapacidad, ya que lo que se está declarando exento es la prestación de servicios que una entidad religiosa realiza a otra entidad o persona que, a su vez, es la que se va a ver remunerada por los servicios que preste al consumidor final, relativos a la educación especial y asistencia a personas con minusvalía. La exención, por tanto, se refiere exclusivamente a las cesiones de personal religioso que, en otro caso, estaría sujeto a gravamen al tipo general del IVA.

Es importante destacar que esta exención no está determinada ni condicionada, de ninguna manera, por la exención del artículo 20. Uno. 8º -educación especial y asistencia a personas con minusvalía-, de tal forma que la entidad o establecimiento destinatario de la cesión de personal religioso puede no tener carácter social e incluso puede tratarse de una empresa con finalidad lucrativa, sin que ello menoscabe la exención por cesión de personal. Eso sí, la cesión de personal religioso debe serlo en el cumplimiento de los fines de la institución religiosa de que se trate y con el fin de desarrollar la actividad de educación o asistencia a personas con minusvalía u otras de las recogidas en el presente artículo.

## **b) Exenciones a la importación**

La Ley del IVA dispone el siguiente supuesto de exención a la importación para las entidades que tengan como objeto principal la asistencia a personas con discapacidad.

*«Artículo 45. Bienes importados en beneficio de personas con minusvalía.*

*Uno. Estarán exentas del impuesto las importaciones de bienes especialmente concebidos para la educación, el empleo o la promoción social de las personas física o mentalmente disminuidas, efectuadas por instituciones u organismos debidamente autorizados que tengan por actividad principal la educación o asistencia a estas personas, cuando se remitan gratuitamente y sin fines comerciales a las mencionadas instituciones u organismos.*

*La exención se extenderá a las importaciones de los repuestos, elementos o accesorios de los citados bienes y de las herramientas o instrumentos utilizados en su mantenimiento, control, calibrado o reparación, cuando se importen conjuntamente con los bienes o se identifique que correspondan a ellos.*

*Dos. Los bienes importados con exención podrán ser prestados, alquilados o cedidos, sin ánimo de lucro, por las entidades o establecimientos beneficiarios a las personas mencionadas en el apartado anterior, sin pérdida del beneficio de la exención.*

*Tres. Sin perjuicio de lo previsto en el apartado precedente, a las exenciones reguladas en este artículo y en relación con los fines descritos en él, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 44, apartado tres de esta Ley».*

Por su parte, el artículo 17 del Real Decreto 1.624/1992, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, desarrolla el citado artículo 45 de la Ley en los términos siguientes:

*«Las autorizaciones administrativas que condicionan las exenciones de las importaciones de bienes a que se refieren los artículos 40, 41, 42, 44, 45, 46, 49, 54 y 58 de la Ley del Impuesto se solicitarán de la Delegación o Administración de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en cuya circunscripción territorial esté situado el domicilio fiscal del importador y surtirán efectos respecto de las importaciones cuyo devengo se produzca a partir de la fecha del correspondiente acuerdo o, en su caso, de la fecha que se indique en el mismo».*

La importación aquí contemplada, que da lugar a la referida exención, debe ser realizada por instituciones u organismos debidamente autorizados que tengan por actividad principal la educación o asistencia a personas con discapacidad. Asimismo, los bienes a importar deben estar especialmente concebidos para la educación, el empleo o la promoción social de las personas con discapacidad, además de que deben ser remitidos gratuitamente y sin fines comerciales.

La exención se extiende también a las importaciones de repuestos, elementos o accesorios de dichos bienes y de las herramientas o instrumentos utilizados en su mantenimiento, control, calibrado, o reparación, cuando se importen conjuntamente con los bienes o se identifique que corresponden a ellos.

Además, al igual que la exención por prestación de servicios de educación especial y asistencia a personas con minusvalía, se trata de una exención sujeta a reconocimiento previo por parte de la Administración. Reconocimiento que, por otra parte, se refiere a la institución u organismo, que deben tener como objetivo la educación o asistencia de las personas con minusvalía. Por lo tanto, *stricto sensu*, la importación en sí de los referidos objetos no está sujeta a autorización administrativa previa, sino que lo están las entidades que tengan como objeto el cumplimiento de estas finalidades.

Estos bienes importados con exención no pueden ser utilizados, prestados, alquilados o cedidos a título oneroso o gratuito para fines distintos de la educación, el empleo o la promoción social de las personas con discapacidad, excepto cuando se realicen dichas operaciones a título gratuito y los destinatarios sean entidades también autorizadas a recibir estos bienes con exención, siempre que, además, se haya comunicado este hecho previamente a la administración tributaria.

En caso de incumplimiento de lo establecido en el párrafo precedente o cuando se dejen de reunir los requisitos que hayan fundamentado la concesión de la autorización previa o cuando se produzca un cambio en la normativa que varíe las condiciones que motivaron el otorgamiento de la autorización, se exigirá el pago del impuesto con referencia a la fecha en que se produjeran dichas circunstancias.

### **c) Exenciones en las adquisiciones intracomunitarias**

Al igual que las importaciones, las adquisiciones intracomunitarias de los mismos bienes a que se refiere el artículo 45 de la Ley se encuentran exentas, según lo establecido en el artículo 26. Dos:

*«Estarán exentas del impuesto:*

*(...)*

*Dos. Las adquisiciones intracomunitarias de bienes cuya importación hubiera estado, en todo caso, exenta del impuesto en virtud de lo dispuesto en el Capítulo III de este Título.»*

El Capítulo III a que hace mención el artículo 26. Dos es el referido a las importaciones de bienes, dentro del cual se incluye el artículo 45, comentado anteriormente, por lo que a él nos remitimos.

### **d) Tipos impositivos reducidos aplicables a las personas con discapacidad**

La Ley del Impuesto, en su artículo 91. Uno. 1, apartado 6º, establece la aplicación de un tipo impositivo reducido del 7 por 100 en beneficio de las personas con discapacidad, redactado en los siguientes términos:

*«Los aparatos y complementos, incluidas las gafas graduadas y las lentillas que, objetivamente considerados sólo puedan destinarse a suplir las deficiencias físicas del hombre o de los animales.*

*Los productos sanitarios, material, equipos e instrumental que, objetivamente considerados, solamente puedan utilizarse para prevenir, diagnosticar, tratar, aliviar o curar enfermedades o dolencias del hombre o de los animales.*

*No se incluyen en este número los cosméticos ni los productos de higiene personal «*

Asimismo, en su artículo 91. Dos, recoge la aplicación de un tipo impositivo reducido del 4 por 100 en beneficio de las personas con discapacidad en los siguientes casos:

*«1. Las entregas, adquisiciones intracomunitarias o importaciones de los bienes que se indican a continuación:*

*(...)*

*4º. Los coches de minusválidos a que se refiere el número 20 del Anexo del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre el Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial -que define lo que se entiende por coche de minusválido- y las sillas de ruedas para uso exclusivo de personas con minusvalía.*

*Los vehículos destinados a ser utilizados como autotaxis o autoturismos especiales para el transporte de personas con minusvalía en silla de ruedas, bien directamente o previa su adaptación.*

*La aplicación del tipo impositivo reducido a los vehículos comprendidos en el párrafo anterior requerirá el previo reconocimiento del derecho del adquirente, que deberá justificar el destino del vehículo.*

*A efectos de esta ley se considerarán personas con minusvalía a quienes tengan esta condición legal en grado igual o superior al 33 por 100, de acuerdo con el baremo a que se refiere la disposición adicional segunda de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre.*

*5º. Las prótesis, órtesis e implantes internos para personas con minusvalía.*

*2. Los servicios de reparación de los coches y de las sillas de ruedas comprendidos en el párrafo primero del número 1, 4º, de este apartado y los servicios de adaptación de los autotaxis y autoturismos para personas con minusvalía a que se refiere el párrafo segundo del mismo precepto».*

### **Coches de minusválidos y sillas de ruedas**

En lo que se refiere a los coches de minusválidos, el único requisito que se debe cumplir para la aplicación del tipo impositivo del 4 por 100 es el de la adecuación del objeto de este beneficio a lo que el artículo 20 del anexo del Real Decreto Legislativo 339/1990 entiende por coche de minusválido. No se exige ningún requisito subjetivo, tal como la acreditación de la minusvalía por el sujeto pasivo, porque, dada la configuración objetiva de estos vehículos, sólo van a poder ser utilizados por personas con una minusvalía determinada.

En cuanto a las sillas de ruedas, sólo estarán exentas si se destinan al uso exclusivo de personas con minusvalía. No se exige para disfrutar de este tipo impositivo ninguna formalidad referente a su comunicación o reconocimiento previo por la administración tributaria. Lo que sí es necesario es acreditar ante el vendedor que se posee la condición de minusválido en grado igual o superior al 33 por 100, lo que podrá hacerse con el certificado del INSERSO u órgano competente de las comunidades autónomas.

### **Autoturismos y autotaxis para el transporte de personas con minusvalía en silla de ruedas**

La repercusión en estos casos de un tipo impositivo reducido es evidente que va a provocar que el vehículo soporte una menor carga fiscal, pero, aún así, este incentivo sólo indirectamente beneficia a las personas con discapacidad.

Por lo que respecta a la prestación de servicios consistente en la adaptación de estos vehículos, puede beneficiarse de la aplicación del tipo del 4 por 100, tanto si la adaptación se realiza antes como después de la adquisición del autoturismo autotaxi. Asimismo, el disfrute de este derecho no debe tampoco vincularse al reconocimiento previo por la Administración, ya que tal reconocimiento se refiere con carácter exclusivo a las adquisiciones de autoturismos o autotaxis.

### **Prótesis, órtesis e implantes internos**

Las prótesis, órtesis e implantes internos deben ser destinados a personas con minusvalía, considerándose como tales a quienes tengan esta condición legal en grado igual o superior al 33 por 100. Además, estos aparatos deben tener por objeto aliviar o curar la causa de la minusvalía de la propia persona que se beneficia del tipo superreducido.

En el supuesto de que no se cumplan estos requisitos, hay que tener en cuenta que puede ser de aplicación el tipo reducido del 7 por 100 a las entregas de elementos o aparatos que, con independencia de su consideración como prótesis, órtesis o implantes internos, sólo puedan destinarse, por su configuración objetiva, a suplir las deficiencias físicas o a prevenir, diagnosticar, tratar, aliviar o curar las enfermedades o dolencias de las personas (artículo 91. Uno. 1.6º Ley del IVA).

## **4.5 Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte**

En este ámbito hay que señalar que en lo referente al tratamiento de la minusvalía respecto del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte o Impuesto sobre Matriculación en el País Vasco, la normativa es la misma que la del Territorio Común.

Es de aplicación en el Territorio Foral el artículo 66.1.d) de la Ley 38/92 de Impuestos Especiales, donde se contempla la exención de vehículos automóviles matriculados a nombre de minusválidos.

Los beneficios contemplados en la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, para las personas con discapacidad son fiel reflejo de la eliminación del tipo impositivo incrementado a raíz de la Ley 37/1992 del IVA. La estructura del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (en adelante, IEDMT), en la que se establece un nuevo hecho imponible consistente en la primera matriculación definitiva de cualquier vehículo, requiere la correspondiente exoneración para igualar la presión fiscal soportada -en comparación con la situación anterior a 1993- por las personas discapacitadas en la adquisición de determinados vehículos, optándose, en un

caso, por la solución técnica de la exención (vehículos para uso exclusivo de minusválidos) y, en el otro, por la no sujeción (coches de minusválidos).

La Ley 38/1992 configura en su artículo 65 el supuesto de no sujeción referido a personas con discapacidad en los siguientes términos:

*«1. Estarán sujetas al impuesto:*

*La primera matriculación definitiva en España de vehículos automóviles nuevos o usados, accionados a motor para circular por vías y terrenos públicos, con excepción de:*

*(...)*

*5º Los coches de minusválidos a que se refiere el número 20 del Anexo del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre el Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.»*

El disfrute de este supuesto de no sujeción en la primera matriculación definitiva de coches de minusválidos no requiere el reconocimiento previo por parte de la administración tributaria. Para acogerse al beneficio sólo hay que cumplir un requisito objetivo, que el vehículo que se pretende matricular se adecue a lo que el número 20 del anexo del Real Decreto Legislativo 339/1990 entiende por coche de minusválido.

Se puede observar que no se exige ningún requisito subjetivo, tal como la acreditación de la minusvalía por el sujeto pasivo, ya que dada la configuración objetiva de estos vehículos sólo van a poder ser utilizados por personas con una minusvalía determinada.

Por otra parte, el artículo 66 de esta Ley establece la siguiente exención para los vehículos para uso exclusivo de minusválidos:

*“1. Estará exenta del impuesto la primera matriculación definitiva de los siguientes medios de transporte:*

*(...)*

*d) Los vehículos automóviles matriculados a nombre de minusválidos para su uso exclusivo, siempre que concurren los siguientes requisitos:*

*1º Que hayan transcurrido al menos 4 años desde la matriculación de otro vehículo en análogas condiciones.*

*No obstante, este requisito no se exigirá en supuestos de siniestro total de los vehículos, debidamente acreditado.*

*2º Que no sean objeto de una transmisión posterior por actos inter vivos durante el plazo de los cuatro años siguientes a la fecha de su matriculación.*

*(...)*

*2. La aplicación de las exenciones a que se refieren las letras a), b), c), d), f), i) y k) del apartado anterior estará condicionada a su previo reconocimiento por la Administración Tributaria en la forma que se determine reglamentariamente. En particular, cuando se trate de vehículos automóviles matriculados a nombre de personas con minusvalía será necesaria la previa certificación de la minusvalía o de la invalidez por el Instituto Nacional de Servicios Sociales o por las entidades gestoras competentes (En el ámbito de la CAPV, los servicios competentes de las diputaciones forales.)*

*En los demás supuestos de exención será necesario presentar una declaración ante la Administración Tributaria en el lugar, forma, plazo e impreso que determine el Ministro de Economía y Hacienda”.*

Este beneficio se configura como una exención rogada, es decir, sujeta a reconocimiento previo por parte de la Administración Tributaria a solicitud del interesado.

La importancia de este beneficio fiscal, unido al gran número de personas que pueden disfrutar potencialmente de él, ha provocado que se limitase el disfrute de la exención mediante la cláusula de que el vehículo debe ser destinado al uso exclusivo de la persona con minusvalía, entendiéndose por tal, de acuerdo con la doctrina de la Dirección General de Tributos, la presencia a bordo del vehículo de la persona con minusvalía, con independencia de que lo conduzca otra persona.

La pérdida de la exención puede tener lugar por dos causas:

- Transmitir el vehículo antes de transcurridos cuatro años desde su matriculación.
- La modificación de las circunstancias o requisitos determinantes del supuesto de exención, como puede ser la pérdida de la condición legal de minusválido o el uso no exclusivo del vehículo por el beneficiario de la exención.

#### **4.6. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica**

Este impuesto local, de exigencia obligatoria en todos los municipios, en el ámbito de los territorios históricos está regulado en las Normas Forales 44/89, 7/1989 y 14/1989, de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa respectivamente. En el artículo 2.d) de la Norma Foral 14/89, en la redacción introducida por el Decreto Foral 26/1997, de 18 de marzo, del Territorio Histórico de Gipuzkoa (art. 28) se prevé la exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica para los discapacitados.

Dichas normas son prácticamente iguales que la de Territorio Común, si bien los límites de la potencia del vehículo establecidos en la normativa de Gipuzkoa varían ligeramente.

En el ámbito estatal la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en su artículo 94, según la última redacción dada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, dispone la exención en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de los coches de minusválidos y de los adaptados para su conducción por personas con discapacidad, según el siguiente tenor:

*«1. Estarán exentos del impuesto:*

*(...)*

*d) Los coches de minusválidos a que se refiere el número 20 del anexo del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre el Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y los 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 por 100, o igual o superior al 65*

por 100, respectivamente. En cualquier caso, los sujetos pasivos beneficiarios de esta exención no podrán disfrutarla por más de un vehículo simultáneamente.

Asimismo, los vehículos que, teniendo una potencia inferior a 17 caballos fiscales, estén destinados a ser utilizados como autoturismos especiales para el transporte de personas con minusvalía en silla de ruedas, bien directamente o previa su adaptación. A estos efectos, se considerarán personas con minusvalía a quienes tengan esta condición legal en grado igual o superior al 33 por 100, de acuerdo con el baremo de la disposición adicional segunda de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

2. Para poder gozar de las exenciones a que se refieren las letras d) y f) del apartado uno del presente artículo, los interesados deberán instar su concesión indicando las características del vehículo, su matrícula y causa del beneficio. Declarada ésta por la Administración municipal se expedirá un documento que acredite su concesión.

Además, y por lo que se refiere a la exención prevista en el párrafo segundo de la letra d) del apartado anterior, para poder disfrutar de la misma los interesados deberán **justificar el destino del vehículo** ante el Ayuntamiento de la imposición en los términos que éste establezca en la Ordenanza fiscal de impuesto».

Los vehículos que pueden, por tanto, beneficiarse de la exención son, tras la modificación legislativa apuntada, los siguientes:

- **Los coches de minusválidos** a que se refiere el número 20 de anexo del Real Decreto Legislativo 339/1990.

- **Los vehículos adaptados** para su conducción por personas con discapacidad física, siempre que no superen los 14 ó 17 caballos fiscales, y pertenezcan a personas minusválidas o discapacitadas físicamente, con grado de minusvalía inferior al 65 por 100 o igual o superior al 65 por 100, respectivamente.

- **Autoturismos especiales** para el transporte de personas con minusvalía en silla de ruedas que no superen los 17 caballos fiscales.

El disfrute de la exención en este último caso está condicionado, entre otros requisitos, a la configuración objetiva del vehículo para ser destinado al transporte de personas con minusvalía en silla de ruedas. No se trata de que el vehículo se destine exclusivamente al transporte de estas personas, sino que, por sus características objetivas, pueda destinarse a dicha finalidad, aunque, además, se utilice para el transporte de otro tipo de viajeros.

En esta segunda modalidad de exención resulta obligado elogiar la iniciativa adoptada por las Juntas Generales de Bizkaia, que mediante la Norma Foral 6/1999, de 15 de abril, de medidas tributarias en 1999, y con efectos desde el 1 de enero de 1999, han incluido a las personas invidentes, que con la redacción anterior ni podían beneficiarse de la exención por vehículo adaptado, ni de la de transporte especial, puesto que no se desplazan propiamente en silla de ruedas. Cabe esperar que lo antes posible esta modificación sea incorporada a las normas guipuzcoana y alavesa.

Por otro lado, como ya se había adelantado, en la Norma Foral de Gipuzkoa el límite de la potencia fiscal se establece en 13,50 caballos fiscales en el caso de coches adaptados, independientemente del grado de minusvalía, y en 12 caballos fiscales en el caso de autoturismos especiales.

En todo caso, se trata de una exención rogada, es decir, a instancias de la persona que pretende beneficiarse de la exención. La concesión de la exención será declarada, en su caso, por la administración municipal una vez presentada la solicitud de exención por el interesado.

Asimismo, quienes soliciten la matriculación de un vehículo deberán acreditar la exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica ante la Jefatura Provincial o Local de Tráfico correspondiente, al tiempo que deberán justificar el destino del vehículo ante el Ayuntamiento de la imposición.

En este apartado, también por los problemas que ha suscitado en la práctica, convendría citar las reticencias de muchos municipios a reconocer la exención cuando el vehículo se adapta a las necesidades del minusválido sin necesidad de una posterior adaptación, y nos estamos refiriendo, en concreto, a los vehículos dotados de serie de caja de cambios automática. Sobre esta cuestión ya ha habido algunos pronunciamientos favorables de los tribunales.

En concreto, el TSJ del País Vasco, en su Sentencia nº 964/98 de 18 de noviembre recuerda que el adjetivo “especialmente” que se exigía a la adaptación del vehículo para reconocer la exención (hoy en día suprimido de la redacción del precepto), “*no tenía la significación original de una singular modificación para cada minusválido, sino acorde con la discapacidad y la forma adecuada de salvarla, con la consecuencia de que tiene cobertura legal un vehículo de serie con el cambio automático si esta es la condición prevista en el permiso de conducir, sin que se pueda exigir para la exención adquirir un vehículo, incluso de la misma marca y tipo, y proceder a la automatización del cambio prescindiendo de los de serie.*”

#### **4.7. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) e Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos (IVT)**

Antes de abandonar el ámbito de los tributos locales es imprescindible hacer mención de estos dos impuestos, que en las normas forales de haciendas locales están configurados como de implantación potestativa por los respectivos ayuntamientos.

El primero de ellos, el ICIO, grava la realización de cualquier obra para la que se exija la obtención de la correspondiente licencia, sin que se prevea exención alguna en favor de las personas con discapacidad.

A juicio del Ararteko, si este impuesto grava la capacidad económica que se pone de manifiesto con la realización de las obras sujetas a licencia, no deberían estar gravadas aquellas que lleven a cabo las personas con discapacidad con el objetivo de adecuar su vivienda a las necesidades funcionales, sensoriales, etc. derivadas de tal discapacidad, si atendemos a los fines de integración social de este colectivo, propugnado constitucionalmente. Es decir, en estos casos no estamos hablando de una manifestación de riqueza en el sentido genérico, sino de un esfuerzo del sujeto pasivo por eliminar una causa

de desigualdad social, que impide su plena integración. En conexión con este impuesto hemos de citar las tasas que los ayuntamientos exigen precisamente por la obtención de la correspondiente licencia, y que por la misma razón deberían declararse exentas en el caso de personas con discapacidad.

Respecto del IIVT (antigua plusvalía), es un impuesto que grava el incremento de valor que experimenta un terreno urbano desde su adquisición hasta su posterior transmisión. Parece razonable que tal incremento no esté gravado cuando la transmisión de la vivienda habitual se produzca por su inadecuación a la discapacidad que padece su titular o alguna de las personas que conviven con él.

En todos los casos cabría exigirse que, al igual que ocurre con las obras de rehabilitación que dan derecho a deducción en el IRPF, la necesidad de la transmisión sea certificada por el órgano competente de las diputaciones forales.

#### **4.8. Derechos de Importación**

En cuanto a los Derechos de Importación, la normativa aplicable es idéntica a la del Territorio Común.

El Reglamento (CEE) nº 2913/92, del Consejo, de 12 de octubre, por el que se establece el Código Aduanero Comunitario -verdadero texto refundido de la normativa aduanera comunitaria-, en vigor a partir del 1 de enero de 1994, no estatuye ningún beneficio específico para las personas con discapacidad. No obstante, su artículo 184, dispone que el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, determinará los casos en los que, por circunstancias especiales, se concederá la franquicia de los derechos de importación.

Por su parte, el Reglamento de aplicación del Código Aduanero Comunitario, Reglamento (CEE) nº 2454/93, de la Comisión, de 2 de julio, tampoco hace ninguna referencia concreta a la discapacidad.

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En primer lugar, con carácter general, podemos decir que el tratamiento específico que en el ámbito de la CAPV dispensan los diferentes tributos a las personas con discapacidad refleja la progresiva sensibilización de la sociedad hacia las necesidades de este colectivo.

Son escasos los tributos en los que no se disponen de manera expresa medidas dirigidas a las personas con discapacidad. Con todo, a lo largo de esta recomendación se ha podido apreciar la necesidad de incidir en los beneficios ya existentes y apostar por la creación de otros nuevos que de manera efectiva coadyuven al objetivo de plena integración diseñado por nuestro ordenamiento jurídico.

En un análisis tributo a tributo, debemos señalar que en el IRPF, impuesto personal y de aplicación generalizada al que se ven obligados a contribuir el común de los ciudadanos, los diferentes esquemas de liquidación definidos en la normativa del Territorio Común y de los territorios históricos dificultan un análisis comparativo en términos cuantitativos.

No obstante, los ejemplos comparativos que se han examinado sobre la tributación en Territorio Común y en el País Vasco, de diferentes niveles de renta en distintas situaciones, evidencian que, como regla general, los diferentes supuestos considerados en la normativa foral del IRPF son menos beneficiosos para las personas con discapacidad que en Territorio Común.

En cuanto a los restantes impuestos, se puede señalar que si bien en términos generales la normativa establecida en torno a la figura del discapacitado en los distintos territorios es coincidente, resulta en su conjunto mejorable, siempre desde el objetivo de plena integración que persiguen.

En este sentido, sin olvidar los evidentes logros que bajo cualquier punto de vista se han alcanzado, desde la perspectiva tributaria, en el camino hacia la equiparación de oportunidades del colectivo de personas con discapacidad, podemos afirmar que, hoy por hoy, las normas tributarias vascas otorgan a éstas un tratamiento menos beneficioso en su conjunto que las disposiciones aplicables en el resto del Estado.

Precisamente cuando la modificación del Concierto Económico, operada a raíz de la Ley 38/97, de 4 de agosto, otorga a las instituciones de los territorios históricos una autonomía normativa de la que carecían hasta ese momento, fundamentalmente en el IRPF, que les permitiría, si no adelantarse, en términos de innovación legislativa, sí equipararse a las normas vigentes en Territorio Común.

Por todo lo expuesto, sin el carácter de lista cerrada, a juicio del Ararteko, procede efectuar las siguientes recomendaciones de modificación normativa dirigidas a las diferentes instituciones vascas dentro de sus respectivos ámbitos competenciales:

## **I. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas**

**a)** Que en la definición de unidad familiar, a efectos de tributación conjunta, sean incluidos los tutores respecto de su tutelado-persona con discapacidad, y quienes por acogimiento legal dictado por resolución administrativa o judicial tengan encomendada la guarda de las personas con discapacidad, salvo que en ambos casos tal función se realice por razón de cargo profesional o administrativo.

**b)** En las normas forales vascas debería suprimirse la exigencia del **factor de estado carencial de movilidad reducida**, para la aplicación del 100% de bonificación sobre la desgravación de los rendimientos del trabajo, que se nos antoja va a dar muchos problemas en su aplicación práctica.

**c)** Que se incluya expresamente como factor determinante de la necesidad de transmitir la vivienda habitual, antes de transcurridos tres años, a efectos del mantenimiento del derecho a la práctica de la correspondiente deducción, el que la aquélla no se adecue a la discapacidad del sujeto pasivo o de las personas que conviven con él.

**d)** Que la deducción por discapacidad se haga extensiva a los parientes colaterales y demás personas que convivan con el sujeto pasivo, siempre que acrediten su condición legal de minusválidos, e independientemente de que no alcancen los 65 años de edad.

**e)** Que se restaure la deducción por gastos de enfermedad para todos aquellos que traigan causa en la discapacidad del sujeto pasivo.

## **II. Impuesto de Sociedades**

**a)** Que se considere una deducción específica en la cuota íntegra del impuesto por inversiones en obras e instalaciones que favorezcan la integración laboral de los trabajadores con discapacidad, mediante la eliminación de barreras arquitectónicas, sensoriales, etc.

**b)** Que se considere un incremento de la deducción establecida en las normas forales del impuesto por creación de empleo para personas con discapacidad.

## **III. Impuesto sobre el Valor Añadido**

**a)** Que se considere la aplicación del tipo superreducido o, al menos, el reducido del impuesto para las entregas de todos aquellos bienes y la prestación de todos los servicios que, bien por su propia naturaleza, bien por acreditación suficiente del adquirente, están dirigidos a suplir las deficiencias de las personas con discapacidad.

**b)** Con el fin de corregir el distinto tratamiento que se dispensa en el IVA y en el Impuesto Especial Sobre Determinados Medios de Transporte, y en el marco de la Sexta Directiva 77/388/CEE del Consejo de 17 de mayo de 1977, que se considere la aplicación del tipo superreducido del impuesto para las adquisiciones de vehículos a nombre de minusválidos destinados a su uso preferente.

## **IV. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica**

**a)** Que se considere para los vehículos adquiridos a nombre y para uso de minusválidos, con independencia de la necesidad de adaptación y potencia fiscal, el mismo beneficio fiscal de exención establecido para tales vehículos en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

**b)** Subsidiariamente, con carácter inmediato, que las normas forales de este Impuesto de los Territorios de Álava y Gipuzkoa extiendan la exención a los vehículos para el transporte de invidentes. En el caso de la norma guipuzcoana, que los límites de potencia fiscal se equiparen a los de los otros dos territorios vascos y Territorio Común.

## **V. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras**

Que se incluya la exención total de aquellas obras que tengan por objeto la adecuación de la vivienda del sujeto pasivo a la discapacidad que padece.

## **VI. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos**

Que se disponga la exención total de las transmisiones de viviendas que estén motivadas por su inadecuación a la discapacidad de su titular.

## **VII. Tasas por expedición de licencias urbanísticas**

En consonancia con la exención propuesta en el ICIO, que se contemple en las respectivas ordenanzas municipales la exención total de esta tasa cuando la licencia por la que se giran corresponda a obras de eliminación de barreras arquitectónicas o de adecuación de la vivienda del sujeto pasivo.

## **VIII. Terminología a utilizar**

Con carácter general, las administraciones tributarias deberán incorporar progresivamente el término **“persona con discapacidad”**, en detrimento del de minusválido.

## 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 1999 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 se cometan por 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 presentados por el Ararteko y por el resto de comisionados parlamentarios del Estado se reseñe que son muy pocas las quejas que se refieren a 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 1999 también ha sido así.

Como reflejo de lo anterior, debemos señalar que 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, como ya hemos indicado, 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 entiende 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 posibles conculcaciones 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 fuera discriminatoria por cualquiera de los motivos tasados en el texto constitucional.

En muchas ocasiones sucede que la vulneración del principio de igualdad hay que ponerla en conexión con cualquiera de los otros derechos, por lo que en el análisis de de estos se realiza no faltan, en algunos casos, referencias al principio de igualdad.

Entre las quejas que llegan a esta institución, son escasas las que denuncian expresamente un tratamiento discriminatorio por razón de sexo. Sin embargo, la inexistencia de reclamaciones no significa que se haya logrado la plena igualdad entre mujeres y hombres en nuestra sociedad, lo que nos ha llevado a adoptar en el funcionamiento cotidiano de la institución la llamada perspectiva de género. De ese modo, tratamos de percibir y hacer visibles los casos de discriminación latente, así como las situaciones en las que las mujeres se encuentran en peores condiciones que sus conciudadanos varones.

Por otra parte, se detecta, en muchas ocasiones, un trato discriminatorio en la situación de los extranjeros en nuestra comunidad autónoma.

Así, se han conocido actuaciones policiales con gitanos y con inmigrantes en las que la decisión de abordarlos para identificarlos o para verificar si han cometido algún delito no se basa en razones objetivas que la justifiquen, sino en sus características personales, lo que resulta contrario al principio de igualdad.

Se ha planteado, asimismo, un trato discriminatorio vulnerador del principio de igualdad, por parte del Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco en la concesión de permisos a sus empleados para acudir a cursos para el aprendizaje del euskara, al no aplicar criterios objetivos y razonables que sustenten su actuación.

Se han conocido, además, algunas situaciones en las que no se suscitaba una vulneración del principio de igualdad en sentido estricto, pero sí de injusticia material, la cual había que tratar de resolver.

Así, por ejemplo, las funcionarias docentes interinas no estables recibían un trato diferente al resto de funcionarias docentes -incluidas las interinas estables- en los supuestos de permiso de maternidad.

El Departamento de Educación admitió darles el mismo trato que a las demás a todas las funcionarias interinas que, pese a no contar con la condición de estables, tengan prevista su continuidad al servicio de la Administración educativa.

## 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 los derechos humanos debe velar por el más estricto respeto de los poderes públicos al derecho a la vida y a la integridad física.

Dado que las denuncias por malos tratos y torturas contra los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad se refieren, en su mayor parte, a actuaciones relacionadas con el período de detención, tanto en las compareencias parlamentarias como cuando se ha abordado esta cuestión se ha insistido siempre en la necesidad de medidas preventivas que eliminen espacios y tiempos opacos en las detenciones, fundamentalmente mediante un control judicial efectivo sobre todo el proceso.

En el informe de 1998 se reflejaba que se habían dirigido al Ararteko familiares de personas detenidas, en la mayoría de los casos, por funcionarios de cuerpos estatales de policía y, en otros casos, por agentes de la Ertzaintza. En la práctica totalidad de los casos, se les había aplicado el régimen de incomunicación y prolongación del plazo de detención previsto por la ley para delitos relacionados con bandas armadas o terrorismo, y denunciaban haber sufrido malos tratos y vejaciones en las dependencias policiales.

Un grupo de familiares había elaborado un dossier en el que se recogían 81 denuncias referidas a los primeros meses de 1998. De estas detenciones, quince habían sido practicadas por la Ertzaintza y el resto por la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.

Por motivos competenciales, estos asuntos se trasladaron, por un lado, al Defensor del Pueblo, institución garantista a la que corresponde el control de los organismos dependientes de la Administración del Estado y, por otro, al Departamento de Interior del Gobierno Vasco, en lo que hacía referencia a actuaciones de la Policía Autónoma Vasca.

En la respuesta de este departamento se hacía constar que no había tenido conocimiento de ningún procedimiento judicial incoado a raíz de las denuncias por torturas que, en muchos de los testimonios, se afirmaba haber presentado ante el correspondiente juzgado de instrucción, por lo que no habían realizado ninguna investigación interna sobre los hechos, alegando ese desconocimiento.

Sobre los quince casos que se imputaban a la Ertzaintza, la institución del Ararteko ha realizado en 1999 una exhaustiva revisión de todos los atestados policiales

correspondientes a estas denuncias. Es preciso destacar que no ha quedado acreditada ninguna irregularidad. Sin embargo, debemos señalar que se ha vuelto a constatar la existencia de “tiempos y espacios opacos” o de muy difícil control. Por ello, se ha propuesto a la Ertzaintza el establecimiento de un sistema de control, conforme a lo que plantea el Relator especial de la ONU para cuestiones relacionadas con la tortura: se trata de la posibilidad de grabar en vídeo todo el desarrollo de las detenciones. Dado que esta medida puede encontrar obstáculos técnicos en su realización, se propone un sistema intermedio que podría consistir en conservar las grabaciones que realizan las cámaras de circuito cerrado de TV situadas en los pasillos de los calabozos de la Ertzaintza.

Respecto a este colectivo de personas detenidas o presas, durante 1999 se han recibido dos quejas. La más grave de ellas fue remitida al Ararteko por tres reclusos de la cárcel de Teixeiro (A Coruña), que afirmaban haber sido agredidos por funcionarios del centro y, posteriormente, sometidos a varios días de aislamiento, durante los cuales permanecieron esposados a la cama. Como se ha expuesto en la introducción del área de Justicia, el Ararteko puso los hechos en conocimiento del Defensor del Pueblo, aunque, a solicitud de la familia, realizó algunas gestiones directamente con la Dirección del centro penitenciario citado.

Uno de los más graves fenómenos sociales de desprecio a la vida y a la integridad personal se manifiesta en la violencia que se ejerce contra las mujeres. El Ararteko ha tenido conocimiento de varios casos en los que las agredidas denunciaban la insuficiencia e ineficacia de la protección policial y/o judicial. A pesar de que, generalmente, esta problemática ha sido previamente planteada ante los tribunales y, por tanto, queda fuera de nuestro ámbito de competencia, consideramos conveniente poner de relieve su existencia.

Sobre tan grave cuestión y la respuesta judicial a la misma se está llevando a cabo en la institución una beca de investigación que se finalizará próximamente.

## 2.2. DERECHO A LA LIBERTAD IDEOLÓGICA

### • **Art. 16 de la Constitución Española**

*“1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades, sin más limitación en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.*

*2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.”*

Algunos funcionarios se sintieron presionados por el procedimiento aprobado por el Gobierno Vasco para colaborar con la campaña Kontseilua “una hora de trabajo a favor del acuerdo Bai Euskarari”, y presentaron una queja al Ararteko. Entre otras cosas se valoró si se había producido una vulneración del derecho a la libertad ideológica y, más en concreto, desde una perspectiva negativa del derecho a no efectuar declaración alguna sobre la propia ideología.

Como tiene declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia número 292, de 18 de octubre de 1993 “...la libertad ideológica, en el contexto democrático gobernado por el principio pluralista que, basado en la tolerancia y respeto a la discrepancia y diferencia, es comprensiva de todas las opciones que suscita la vida personal

*y social, que no pueden dejarse reducidas a las convicciones que se tengan respecto del fenómeno religioso y al destino del ser humano, y así lo manifiesta bien expresamente el Texto constitucional al diferenciar como manifestaciones del derecho 'la libertad ideológica, religiosa y de culto' y la 'ideología, religión o creencias'".*

La presentación de la queja por parte de ese colectivo de funcionarios nos permitió concluir que al menos los que habían manifestado su preocupación al Ararteko habían sentido determinada "presión" a la hora de responder a la invitación que se les cursó.

A nuestro criterio, la propuesta para colaborar con la campaña de Kontseilua, materializada mediante el procedimiento diseñado por la Administración, no supone, por sí misma, una vulneración del derecho a no ser obligado a efectuar declaración alguna sobre la ideología, a pesar de la "presión" que manifestaron haber sentido. En primer lugar, porque la decisión de apoyar la campaña era absolutamente voluntaria, y no existía obligación alguna por la que, en el supuesto de no cooperar por medio de este sistema, fuera necesario explicitarla. Sobre este particular, conviene hacer referencia a lo dicho por la jurisprudencia. Así, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 20 de octubre de 1997 (Ar. 1997\7690), al analizar si el hecho de rellenar, en el impreso de la declaración del IRPF, la casilla correspondiente al porcentaje del impuesto para la Iglesia católica pudiera suponer una vulneración del derecho a no declarar la propia creencia, entiende que "*...es evidente que no se ha producido en el presente caso, puesto que no se ha declarado en el acto impugnado (la autodeclaración), pero además, la imposición de que se asigna a la Religión Católica, que en este caso afectaría exclusivamente a los católicos, tampoco vulnera este derecho, pues es evidente que como todo derecho fundamental tiene sus límites, y en este caso la declaración de predeterminación del gasto está justificada y es razonable, debiendo dichos (sic) utilizarse exclusivamente para dicha finalidad. De otro lado, tampoco el hecho de que se opte por dicho destino implica necesariamente que se profese la citada religión, pues no puede descartarse que se opte por dicha finalidad por otros motivos, por ejemplo, pese a no pertenecer a ninguna religión, entender que ejercen una actividad social relevante*".

Aplicando las precedentes tesis jurisprudenciales al asunto sometido a nuestra consideración concluimos, como se ha anticipado, que la mera invitación a colaborar no afectaba al derecho fundamental a no ser obligado a declarar sobre la propia ideología. Desde otra perspectiva, el hecho de no sumarse a la campaña no suponía, siquiera por omisión, expresión alguna respecto a la disposición, positiva o negativa, del interesado con relación a determinadas formas de apoyo a la lengua vasca. Las razones por las que el trabajador público no llegaba a formalizar el impreso correspondiente podían ser de distinto origen, sin que de esa omisión se desprendiera una manifestación de falta de apoyo.

### **2.3. 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.”*

Merece la pena destacar la favorable disposición del Departamento de Interior del Gobierno Vasco a iniciar un procedimiento de investigación sobre sendas intervenciones policiales en las que el Ararteko concluyó la existencia de excesos por parte de los funcionarios actuantes en la práctica de diligencias de identificación, de detención, y en un cacheo. Igualmente, cabe citar una intervención del Ararteko a la vista de que un ciudadano, previa citación para comparecer en una comisaría de la Ertzaintza, fue requerido para la práctica de ciertas “diligencias”, sin ninguna garantía, para después descartarle como sospechoso de haber cometido un delito de relevante gravedad. Nos parece también reseñable la recomendación dirigida a este departamento del Gobierno Vasco en relación con la necesidad de articular mecanismos de control para evitar malos tratos en las detenciones a la que se hacía referencia en el art. 15 de estas conclusiones.

Por otra parte, los centros de detención, donde las personas detenidas tienen que pasar un periodo de tiempo privadas de libertad, no reúnen en muchas ocasiones condiciones que resulten respetuosas con la dignidad humana.

La situación de los depósitos municipales varía de un municipio a otro, pero se ha constatado que algunos centros de detención tienen deficiencias tan graves que no pueden ser utilizadas para detener a nadie en tanto éstas no se subsanen.

## 2.4. 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”.*

Se han planteado al Ararteko distintas quejas sobre la posible vulneración del derecho a la intimidad, con relación al procedimiento aprobado por el Gobierno Vasco para colaborar con la campaña de Kontseilua “Una hora de trabajo a favor del acuerdo Bai Euskarari”.

Analizada la cuestión, se entendió que poner a disposición de la Administración, voluntariamente, determinados datos personales para cumplir el objetivo de la campaña,

no vulneraba la intimidad de los que respondieron positivamente a la petición, ya que la transferencia de toda información fue fruto de una decisión personal.

De la misma manera, la falta de respuesta a la invitación cursada no puede calificarse como vulneradora de la intimidad personal, pues de ese silencio no puede deducirse la existencia de intromisión ilegítima en el ámbito de privacidad de cada uno.

Por otra parte, el respeto al derecho a la intimidad de terceras personas ha sido esgrimido, en no pocas ocasiones, por la Administración para denegar el acceso a documentos públicos de algunos ciudadanos que así lo habían solicitado, denegación que ha motivado que estos presenten quejas ante el Ararteko.

Cuando se plantea este conflicto entre el derecho a la intimidad y el derecho de acceso a archivos y registros, recogido en el art. 105 b) de la Constitución Española, se deberá resolver a favor de la prevalencia del derecho a la intimidad personal y familiar. Así lo establece el art. 37 de la Ley 20/92, al limitar el derecho de acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas a ellas mismas.

La Administración deberá velar por el cumplimiento del derecho a la intimidad de las personas, pero este derecho no puede servir para justificar actitudes administrativas de opacidad y falta de transparencia, en las que, lejos de pretender garantizar un derecho, de lo que se trata es de obstaculizar el ejercicio de otro, como es el de acceso a los expedientes administrativos.

Así, se ha considerado que el acceso de un funcionario docente a las grabaciones utilizadas como modelo de evaluación en pruebas de acreditación de perfiles lingüísticos, o el acceso al expediente administrativo para crear una lista de sustituciones no vulnera el derecho a la intimidad, sino que, por el contrario, es un derecho recogido en la propia norma procedimental y que es presupuesto necesario para el ejercicio de un derecho más amplio como el de participación, vinculándolo además al derecho a la información.

Asimismo, es una manifestación del principio de transparencia que deberá informar las actuaciones de la Administración en un Estado de Derecho. Además este derecho está conectado con el derecho a la tutela judicial efectiva, con la interdicción de la indefensión que ello supone.

En relación con la asistencia médica hospitalaria a reclusos, se han planteado en dos ocasiones presuntas vulneraciones de la intimidad en el curso de revisiones ginecológicas. Uno de los supuestos tuvo lugar fuera de la CAPV, por lo que se remitió al Defensor del Pueblo, pero el otro acaeció en un centro hospitalario vasco. Como se cuestionaba la actuación de agentes de la Ertzaintza, nos dirigimos al Departamento de Interior del Gobierno Vasco para solicitar información sobre lo sucedido. Esta administración hizo saber al Ararteko que compartía el criterio general respecto a que, cuando el derecho a la intimidad personal entra en conflicto con la seguridad, debe prevalecer aquél, salvo que concurran motivos específicos y relevantes que justifiquen el menoscabo del derecho. Por lo que se refería al caso concreto, dicho departamento expuso las razones -vinculadas tanto a las características penitenciarias de la reclusa como, sobre todo, a la configuración del local donde debía realizarse la prueba- que llevaron a la Ertzaintza a la conclusión de que la vulneración del derecho a la intimidad no resultaba arbitraria, sino estrictamente proporcionada a las circunstancias concurrentes.

## 2.5. DERECHO A LA INTIMIDAD EN EL USO DE LA INFORMÁTICA

- **Art. 18.4 de la Constitución Española**

*“La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”.*

El procedimiento aprobado por el Gobierno Vasco para colaborar con la campaña de Kontseilua “Una hora de trabajo a favor del acuerdo Bai Euskarari”, planteaba también la cuestión de si se ha respetado el derecho a la intimidad desde la perspectiva del tratamiento automatizado de datos.

En este caso, un uso inadecuado de los datos que puede llegar a tener en su poder la Administración podría vulnerar el derecho a la intimidad, tanto de los que respondieron positivamente a la invitación para participar en la campaña como de aquellos otros que declinaron realizar este apoyo económico.

La propia Administración, consciente de esto, procuró adoptar determinadas medidas para garantizar el control y la correcta utilización de esos datos, y la posterior destrucción de su soporte, ya fuera en papel o magnético.

Este procedimiento se aplicó de manera diferente en algunos ámbitos administrativos como el docente, en el que, dadas las especificidades estructurales de estos centros, no se garantizó suficientemente la confidencialidad de la recogida de datos, pues en las instrucciones remitidas no se hacía mención expresa sobre la necesidad de que la confidencialidad hubiera de presidir ineludiblemente también esta primera actuación.

Esta falta de garantía de la confidencialidad de los datos hizo que, en muchos casos, los docentes se sintieran presionados, a la hora de adoptar una decisión sobre el apoyo o no a dicha campaña.

El Ararteko tuvo que intervenir también con relación a la cancelación de unos datos policiales incluidos en archivos automatizados y obtenidos irregularmente mediante unas diligencias de investigación policial.

## 2.6. DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

- **Art. 20.1 a) de la Constitución Española**

*“Se reconoce y protege el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción”.*

El Ararteko ha tenido que analizar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión por parte de unos funcionarios de la policía local -por tanto, en el ámbito de las llamadas relaciones de sujeción especial-, respecto a unas críticas que el interesado dirigió a sus superiores con relación a la determinación del calendario laboral y su aplicación.

El Ayuntamiento entendió que la actuación suponía una extralimitación en el ejercicio de la libertad de expresión, criterio no compartido por el Ararteko, ya que, según

la doctrina del Tribunal Constitucional, para apreciar la posible extralimitación hay que tener en cuenta si *“la transgresión de un límite en el ejercicio de un derecho fundamental o libertad pública pone o no públicamente en entredicho la autoridad de sus superiores jerárquicos y el de si tal actuación compromete el buen funcionamiento del servicio”*.

El propio Tribunal Constitucional recuerda el valor preferente que ha de reconocerse a la libertad de expresión, en tanto que es garantía fundamental de la opinión más libre, por lo que en las relaciones entre los policías y sus superiores jerárquicos no se puede excluir toda libertad de crítica en defensa de sus derechos profesionales, sino la realizada sin mesura, supuesto que no concurría en el caso analizado.

## 2.7. 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 los últimos años el Ararteko ha realizado distintas actuaciones en relación con el derecho de acceso de distintos grupos sociales a EITB.

Es necesario que un derecho como el del acceso de los grupos ideológicos a los medios de comunicación sea respetado por los medios de comunicación públicos, ya que supone, no sólo un ejercicio de la libertad ideológica, sino también un instrumento del derecho a la información.

En 1998, El Ararteko formuló una recomendación sobre la necesidad de que EITB articule el ejercicio del derecho de acceso de los grupos sociales de menor significación a los medios de comunicación de titularidad pública en la que ha recomendado, entre otras medidas para garantizar este derecho, que elabore *“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 de 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”*.

A tal efecto, en el año 1999 se han celebrado sendas reuniones con representantes de ETB con el fin de encontrar la manera de hacer efectivo este derecho en la programación de ETB.

Durante este año se ha recibido una queja de un grupo feminista que se había dirigido a ETB pidiendo información sobre el modo de ejercer el mencionado derecho y no ha recibido contestación, lo que nos ha llevado a insistir en la cuestión. Desde el punto de vista de esta institución, el acceso a los medios públicos de comunicación constituye una garantía irrenunciable de la libertad de expresión y de información. Sin

embargo, la posibilidad de ejercerlo resulta desconocida para muchos grupos sociales, por lo que ni se reivindica ni se controla su ejercicio. En su función de difusión de la cultura de los derechos humanos, el Ararteko considera conveniente que esta situación se modifique.

## 2.8. DERECHO DE MANIFESTACIÓN

- **Art. 21.2. de la Constitución Española**

*“En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.”*

El Ararteko ha tenido que intervenir en algunos supuestos respecto al derecho de manifestación y sus límites.

El Departamento de Interior sancionó a la convocante de una manifestación, por incumplimiento de las condiciones establecidas para su celebración, al ocupar toda la calzada e impedir el tráfico rodado.

Dado que el corte total del tráfico fue decidido por los agentes de la Policía Municipal, la institución consideró que el Departamento de Interior debía revocar la sanción, como así sucedió.

## 2.9. 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 del Ararteko, que ha velado por que los principios de rectores de igualdad, mérito y capacidad y publicidad presidan el acceso a los empleos públicos.

Como muestra destacaremos la intervención de la institución con ocasión de una convocatoria de concurso-oposición para la provisión de plazas de sargentos del servicio de extinción de incendios de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Las bases de esta convocatoria disponían la exclusión de todos aquellos aspirantes que fueran portadores de lentes de cualquier tipo o que estuvieran afectados por cualquier forma o grado de astigmatismo o miopía.

Como es sabido, el principio de igualdad en el acceso a los empleos y cargos públicos que consagra el art. 23.2 de la Constitución no puede entenderse vulnerado por el establecimiento de condiciones de acceso que cuenten con una justificación objetiva y razonable y guarden la necesaria correspondencia con los principios de mérito y capacidad. La intervención de la institución se orientó, en consecuencia, a contrastar las razones por las que, a juicio de la Diputación foral, había sido necesario

introducir esta previsión relativa a no admitir a aquellos candidatos que fueran portadores de lentes de cualquier tipo o que pudieran padecer cualquier forma o grado de astigmatismo o miopía. Gracias a la colaboración del servicio médico de la Diputación Foral de Gipuzkoa se pudo concluir la procedencia de la limitación impuesta, por lo que no se apreció quiebra del principio de igualdad.

También han sido motivo de intervención los concursos convocados por la UPV/EHU para la adjudicación de contratos de asociados y nombramientos de profesores titulares interinos. El Ararteko ha comprobado que, aun cuando las comisiones evaluadoras ajustan sus criterios de evaluación a los márgenes de puntuación que de forma sucesiva ha venido aprobando la Junta de Gobierno, sin embargo, en ocasiones, un análisis más detallado de alguno de los apartados del baremo obliga a considerar la ausencia de una motivación adecuada y, en definitiva, una posible desviación en la labor de evaluación de estas comisiones a las que corresponde velar por un acceso conforme a criterios de igualdad, mérito y capacidad.

## 2.10. DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

### • Art. 24.1 y 2. de la Constitución Española

*“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”.*

*“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”.*

El derecho a la tutela judicial efectiva es uno de los derechos que más quejas suscita, fundamentalmente por dilaciones indebidas en los procesos judiciales.

Los ciudadanos perciben como demasiado lento el funcionamiento de los tribunales de justicia y contemplan cómo los procesos se prolongan excesivamente en el tiempo. Por ello, el Ararteko sigue recibiendo numerosas quejas relativas a dilaciones y demoras en la resolución de los procedimientos judiciales. Sin embargo, como se ha hecho constar en la introducción del área de Justicia, en los casos en los que la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia ha realizado alguna diligencia informativa, nunca ha detectado la existencia de irregularidades susceptibles de actuación disciplinaria. Ello puede significar que los plazos “normales” de funcionamiento de la Administración de Justicia resultan demasiado largos para el ritmo de la vida social.

Así, sirva como ejemplo el hecho de que ocho años después de un accidente de tráfico, no se habían dilucidado las responsabilidades que se derivaban de él, y, por lo tanto, la persona perjudicada no había sido resarcida.

Más graves aún son los supuestos de personas en situación de prisión preventiva que han denunciado la tardanza de las resoluciones judiciales que les afectan, retraso que puede suponer una prolongación de la privación de libertad.

Por su conexión con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, el Ararteko quiere incidir en la preocupación, ya manifestada en otras ocasiones, sobre la práctica de la notificación edictal, sobre todo en el ámbito del derecho administrativo sancionador. En el ejercicio que analizamos, las quejas sobre este aspecto de la actuación administrativa no constituyen, desde el punto de vista numérico, un problema relevante. Sin embargo, el control regular de los diarios y boletines oficiales permite concluir que este procedimiento de notificación de carácter extraordinario, cuya efectividad material es prácticamente nula, es usado con cierta habitualidad. Creemos que la práctica de este procedimiento de notificación, en aplicación de las previsiones legislativas en vigor, debe tener en cuenta que nunca puede anteponerse la eficacia en el actuar administrativo sobre el ejercicio de un derecho fundamental. En este sentido, entendemos que las normas que procuran la práctica de la notificación edictal deben aplicarse desde la perspectiva de que ésta es una problemática de relevancia que puede afectar a algún derecho fundamental. Así, las administraciones públicas deberían agotar todas las posibilidades y recursos necesarios para, sin vulnerar otras previsiones del ordenamiento, procurar que las notificaciones de los acuerdos administrativos llegaran efectivamente a sus destinatarios, relegando, de esa manera, la notificación edictal a aquellos supuestos en los que de manera definitiva se concluya que no existe otro medio de notificación personal.

Por otra parte, es preciso destacar que el acceso y vista de los expedientes administrativos en los procedimientos de concurrencia masiva para el ingreso en la función pública, lejos de vulnerar el derecho de confidencialidad, permite evitar la indefensión de los candidatos si quieren fundamentar adecuadamente un recurso contra la resolución administrativa, por lo que hay que relacionar este derecho con la tutela judicial efectiva.

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 sigue generando numerosos problemas, en su vertiente de tributo de cobro periódico, al igual que ocurre con el IAE.

## **2.11. 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.”

De las diversas alusiones que a lo largo de este informe se han hecho a la cuestión de la reinserción social como fin de las penas privativas de libertad, se extrae la conclusión de que uno de los problemas más importantes sigue siendo el de las deficiencias estructurales de las prisiones. Así, por ejemplo, en los centros penitenciarios de la CAPV no hay ningún departamento para el cumplimiento de las penas en régimen cerrado; tampoco hay unidades de madres; los departamentos de mujeres y de menores resultan absolutamente deficientes... Además de otros graves problemas, estas carencias incrementan el número de personas que son trasladadas, para el cumplimiento de la pena, a cárceles muy alejadas de su residencia habitual, con todos los efectos perjudiciales que ello conlleva.

Es preciso destacar, asimismo, la falta de trabajo remunerado para los reclusos - que el art. 25.2 CE reconoce como derecho de todos los penados- y que resulta especialmente grave en el caso de las mujeres presas en Nanclares de Oca.

En cuanto a las penas alternativas a la prisión, debe ponerse de relieve su falta de aplicación: no se han creado dependencias adecuadas para cumplir los arrestos de fin de semana y tampoco se está aplicando la pena de trabajos en beneficio de la comunidad.

Todo lo anterior nos conduce a insistir, una vez más, en la perentoria necesidad de que se transfieran a la CAPV las funciones que integran su competencia en materia penitenciaria. Ahora bien, sin perjuicio de ello, la Administración autonómica debe desarrollar sin demora todas aquellas posibilidades que tanto el acuerdo-marco de colaboración existente en ese ámbito como la actual normativa penitenciaria le asigna o le permite. A lo largo de este informe se han mencionado varios ejemplos, como la creación de unidades dependientes para ejecución de las penas en régimen abierto, o el impulso de los convenios para el cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad.

Otras cuestiones que han llegado a esta institución desde diversas prisiones se referían al lugar de cumplimiento de la pena privativa de libertad. Como es sabido, son muchas las personas residentes en la CAPV que se hallan recluidas en cárceles muy alejadas. Con frecuencia, la Administración penitenciaria no atiende -o, cuando menos, no da preferencia- al dato del domicilio familiar para determinar la prisión de destino y, aunque son muchas las solicitudes de traslado, generalmente se desestiman. Un aspecto concreto que se ha sometido a la consideración del Ararteko alude a las dificultades que el alejamiento implica para las visitas familiares a los presos. A los riesgos de accidente, se añade la carencia de medios de transporte hasta los centros penitenciarios, con el consiguiente incremento del coste económico. En algunos casos, las comunicaciones especiales vis a vis no se señalan para los fines de semana, con lo cual las dificultades de todo tipo aumentan hasta, prácticamente, impedir la visita.

## 2.12. DERECHO A LA EDUCACIÓN

### • Art. 27.1., 2. y 4. de la Constitución Española

*“Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza”.*

*“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.”*

*“La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.”*

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.

Esta naturaleza prestacional explica precisamente el tratamiento dado a algunas de las quejas planteadas ante la institución. Entre ellas, consideramos digna de mención la relativa a la pretensión de hacer extensivo al tramo de la educación postobligatoria el modelo lingüístico de enseñanza conocido como modelo B. Igualmente, cabe citar en esta línea la queja analizada sobre la elección de determinadas asignaturas optativas (lengua extranjera) en el nivel de educación secundaria obligatoria, que, por el momento, no pueden ser planteadas a modo de exigencia.

Un año más debemos mencionar el tramo educativo correspondiente al primer ciclo de la educación infantil, ya que persisten las situaciones que, de forma reiterada, ha denunciado esta institución: quiebra del principio de igualdad en la escolarización de niños de dos años con necesidades educativas especiales, ofertas educativas diferenciadas en cada uno de los territorios históricos según el mayor o menor grado de implicación de otras administraciones como las municipales, etc. Confiamos en que la creación de una comisión interinstitucional para el estudio y evaluación de este primer tramo educativo consiga solucionar, por fin, el problema planteado.

Tal y como previene la Ley de Escuela Pública Vasca, el efectivo ejercicio del derecho a la educación exige adoptar todas aquellas medidas positivas que contribuyan a la superación de las situaciones de discriminación existentes. Por ello, esta misma ley señala que se procurará adoptar medidas individuales que compensen minusvalías físicas o psíquicas, y que se adoptarán medidas que garanticen la prevención, identificación precoz, evaluación contextualizada y adecuada respuesta a las necesidades educativas especiales. Se ha considerado oportuno realizar un informe extraordinario que analice estas necesidades educativas especiales.

Finalmente, sólo falta mencionar, siguiendo la tónica iniciada el pasado ejercicio de 1998, la existencia de denuncias concretas que se repiten año a año en aspectos tales como la admisión de alumnos, mantenimiento y conservación de centros escolares, becas y otras ayudas al estudio...

### **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”.*

Resulta significativo el escaso número de ocasiones en que las administraciones tributarias aprecian de oficio el instituto de la prescripción de deudas de derecho público, pese a que es una previsión contenida tanto en la Ley General Tributaria como en el Reglamento General de Recaudación, obligando con ello a que sean los propios interesados los que, en vía de recurso, aleguen esta causa, siempre y cuando estén debidamente asesorados.

Desde la perspectiva del principio de igualdad, hemos de referirnos al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, por los errores detectados a la hora de fijar el valor catastral que sirve de base imponible y su repercusión en la cuota que se debe pagar, cuestión a la que se dedica una recomendación de carácter general en el apartado correspondiente de este informe. Es significativo el número de quejas referidas a la distinta valoración que reciben inmuebles idénticos en superficie, distribución, etc.

Igualmente, podemos citar los expedientes que directa o indirectamente influyen en el objetivo de la plena integración social de las personas con discapacidad. Así, las quejas relativas al reconocimiento de exenciones en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, o en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte han requerido nuevamente nuestra intervención desde el punto de vista de garantizar el principio de igualdad.

Precisamente por tratarse de temas recurrentes, en el presente Informe se incluye una recomendación de carácter general que analiza uno a uno los diferentes tributos y el tratamiento que otorgan en el ámbito de la CAPV a las personas con discapacidad, con una serie de recomendaciones concretas de modificación legislativa, todas ellas dirigidas a contribuir a alcanzar el objetivo de plena integración del colectivo.

### **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.”*

La actuación de los poderes públicos que afecta de una manera más contundente a la propiedad de los ciudadanos es la de la expropiación forzosa. Por ello, una vez más se debe insistir en que las intervenciones expropiatorias deben ser muy respetuosas con el procedimiento establecido que tiene un marcado carácter garantista.

En relación con la figura jurídica de la expropiación forzosa, las cuestiones que con más frecuencia se han presentado se referían a los acuerdos sobre aprobación de los proyectos técnicos, lo que conlleva la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación de los inmuebles objeto de la expropiación.

También se han recibido quejas y, sobre todo, consultas acerca de las tasaciones de los bienes expropiados, cuestión esta que, al no ser del todo reglada y presuponer en alguna medida una apreciación técnica de los hechos y circunstancias concurrentes, suele resultar generalmente de difícil valoración.

La gran mayoría de los expedientes expropiatorios se tramitan por el procedimiento de urgencia, lo que conlleva que los intentos de negociar y alcanzar un acuerdo sobre el quantum del justiprecio tengan lugar después de que la Administración haya ocupado la finca afectada. En este contexto administrativo, la percepción de ciudadano es siempre la de encontrarse en una posición de inferioridad y sometimiento frente a la Administración, reduciéndose su papel a tener que aceptar a cambio de su finca aquella indemnización, alta o baja, que le quiera ofrecer la Administración, y todo ello amparado por la ley, o de lo contrario, tener que iniciar una incierta vía administrativa por medio del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa o, en su caso, mediante una posterior instancia jurisdiccional.

#### **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 1999 han seguido recibiendo algunas quejas sobre la negativa de determinados centros docentes, fundamentalmente la Universidad de Deusto, a aplicar los beneficios reconocidos a favor de las familias numerosas. Aún al día de hoy no puede considerarse solucionado el problema de fondo, pese a los llamamientos hechos desde esta institución al Parlamento Vasco para que, por un lado, se sometiera esta cuestión al conocimiento de la Comisión Arbitral, y por otro, para que se dieran los pasos necesarios para la elaboración de una norma propia de familias numerosas, que permitiera clarificar y determinar la competencia para sancionar estas conductas.

La conciliación de las responsabilidades personales, familiares y profesionales constituye un objetivo de primer orden, dada la necesidad de hacer frente a las transformaciones y cambios sociales recientes y a las consecuencias que de ellos se derivan, no sólo como garantía de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres sino también como garantía de la participación familiar.

Resulta obligado reconocer que se han realizado esfuerzos importantes en materias de permisos, licencias y excedencias por razones familiares, tanto en lo que respecta

a eventuales iniciativas legislativas como de regulación de las condiciones de trabajo en las que la Administración es una de las partes negociadoras.

Sin embargo, ello no puede hacer olvidar la necesidad de otras acciones complementarias como las relativas a la flexibilización de las condiciones de trabajo en materia de jornada.

Ciertamente, sabemos que la efectividad de este último tipo de acciones dependerá en gran medida de su correcta configuración en atención a las concretas circunstancias de cada centro de empleo, etc. En este sentido, toda experiencia que pretenda implantarse en el ámbito público deberá permitir atender de manera correcta y satisfactoria las necesidades de servicio presentes en cada caso. Por tanto, indudablemente, conviene que tenga un carácter negociado y consensuado, y que se lleve a cabo una fase experimental que pruebe su idoneidad.

Las administraciones públicas tienen que liderar o, en su defecto, apoyar la promoción de nuevas condiciones de empleo que permitan una mejor conciliación de las responsabilidades personales, familiares y profesionales.

En relación con la protección de los derechos de los menores, en el informe extraordinario sobre la atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección en la CAPV se hizo una recomendación sobre la necesidad de una normativa común que regule los aspectos esenciales de la atención a personas menores desprotegidas y que sirva, por tanto, como elemento de garantía respecto a los derechos básicos de los menores. Se reitera la necesidad de que el Gobierno ejerza la iniciativa legislativa para dictar tan importante norma.

Respecto a los menores infractores, es preciso destacar la importancia de la aplicación de los principios de justicia restitutiva, lo que nos lleva a insistir en que la adecuación de las diversas modalidades de mediación, conciliación y reparación a la responsabilización de los infractores menores de edad y, por lo tanto, a la consecución de la finalidad educativa de las intervenciones, así como a la participación activa de la víctima y de la comunidad, aconsejan potenciar la utilización de los instrumentos de actuación basados en los principios de justicia restitutiva que se prevén en el ordenamiento jurídico vigente, y articular los medios personales y materiales que su implementación exige.

En este sentido se debe señalar que el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco ha respondido que *“a partir de 1997 el programa de ‘Mediación, conciliación y reparación’ se ha puesto en marcha en los tres Territorios Históricos de la CAPV. Como consecuencia de este plan, durante 1997 se realizaron 94 procesos de este tipo, en 1998, 158 y a lo largo de 1999 se superarán las 200/220. Para el desarrollo de este programa el Departamento aprobó el pasado año un documento-programa en el que se establecen las características, objetivos, metodología, etc. de los procesos descritos.”*

Por otra parte, el mismo departamento nos ha comunicado que *“existe un borrador de Decreto, elaborado por este Departamento en el mes de setiembre de 1999, que en la actualidad está siendo sometido a consulta”*, sobre la aprobación de la normativa reguladora de los medios de ejecución de las medidas.

Por último, debemos reseñar que afortunadamente durante 1999 se ha tramitado la ley orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores (aprobada como Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero) con lo que se colman las lagunas de la Ley Orgánica 4/1992 de 5 de junio.

Esta ley orgánica entrará en vigor al año de su publicación, y en conformidad con lo dispuesto en la disposición final séptima del Código Penal, a partir de este momento se podrán aplicar los artículos 19 y 69 de este Código Penal, por los cuales, respectivamente, se eleva la mayoría de edad penal a los 18 años y se permite la extensión de la normativa reguladora de la intervención con infractores menores de edad a personas mayores de 18 y menores de 20.

#### **4.2. PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO**

- **Art. 40.2. de la Constitución Española**

*“Asimismo los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados.”*

En relación con esta materia, se ha concluido el expediente de queja tramitado ante el Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral/OSALAN sobre la protección de los trabajadores de su posible exposición al amianto en los talleres de reparación de automóviles, incluido en nuestro anterior informe anual.

En esa actuación seguida por esta institución se puso de manifiesto la necesidad de verificar periódicamente en los talleres de reparación de vehículos si esa actividad debería ser incluida en el registro de empresas con riesgo al amianto. En su respuesta, OSALAN informó de las actuaciones realizadas para el seguimiento de la recomendación y otros datos sobre las técnicas de medición en las empresas de reparación de vehículos. Como conclusión, mantenemos algunas dudas sobre las medidas preventivas de utilización de equipos de protección individual, y sobre la necesidad de una eficaz política de detección de las posibles patologías derivadas de la exposición al amianto.

Por otro lado, hay que llamar la atención sobre la falta de cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos derivados de la exposición al ruido que sufren los conductores, debido a la posible obsolescencia de los autobuses de la empresa TCSA, encargada del servicio público de transporte en Bizkaia.

#### **4.3. 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 la aplicación al derecho a la salud se debe garantizar la igualdad efectiva de todos los ciudadanos a las prestaciones sanitarias, sin que puedan establecerse criterios restrictivos no amparados por las leyes.

En un centro hospitalario de Osakidetza, se habían producido varios casos en los que se condicionaba a las mujeres seropositivas la realización de la interrupción voluntaria del embarazo a que éstas aceptaran ser esterilizadas.

La exigencia a las mujeres seropositivas de esterilización para poder ejercer su derecho a una prestación sanitaria es una práctica inadmisibles, que supone además una discriminación respecto a las demás mujeres.

Si un facultativo considera que es aconsejable la esterilización de una mujer seropositiva, podrá informar de un modo comprensible a la paciente cuáles son sus razones, para que ésta pueda aceptar libremente sin ninguna coerción lo que considere oportuno. En ningún caso, podrán de manera explícita o encubierta condicionar la prestación sanitaria solicitada -interrupción voluntaria del embarazo- a que la mujer acepte su consejo.

El derecho a la objeción de conciencia del médico, para poder no realizar la interrupción del embarazo no puede ser utilizado por éste como instrumento de presión para realizar la esterilización.

Por otra parte, en lo que respecta al derecho a la salud de las personas presas, es preciso destacar la extensión del programa de jeringuillas implantado en Basauri a otros centros como el de Martutene.

Ello nos lleva a insistir sobre la conveniencia de que se aplique también esta práctica en el centro de Nanclares de Oca, dado el éxito de la experiencia como medida preventiva frente al contagio de enfermedades infecciosas.

Hay que insistir también sobre las limitaciones, en algunas prestaciones sanitarias a presos, como las de atención psiquiátrica.

El propio Parlamento Vasco en el pleno de 12 de febrero de 1999 instó al Gobierno para que adoptase las medidas necesarias para proporcionar asistencia psiquiátrica integral a las personas presas de los centros penitenciarios situados en nuestra comunidad.

Se pretende que los presos, en términos cuantitativos y cualitativos, reciban una atención psiquiátrica equiparable a la que recibe la población en general, aunque con las peculiaridades propias de su condición de personas privadas de libertad.

#### 4.4. **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.”*

Las molestias que padecen los ciudadanos vascos por los ruidos, olores y humos generados por las denominadas actividades clasificadas, cuyo ejercicio está sometido a la preceptiva autorización municipal, sigue siendo también en 1999 la vulneración más extendida del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

La Administración dispone en todo momento de la facultad de imponer medidas correctoras para solventar las molestias que se derivan del ejercicio de las actividades clasificadas, ya que las licencias que autorizan estas actividades son las llamadas licencias de funcionamiento, aunque desgraciadamente, con demasiada frecuencia, no se ejercita un control permanente sobre estas actividades por parte de la administración autorizante.

A ello se une la permisividad de algunos ayuntamientos ante el funcionamiento de las llamadas -pues carecen de licencia- actividades clandestinas. Es absolutamente necesario que los ayuntamientos ejerzan una labor permanente de vigilancia del correcto funcionamiento de la actividad de que se trate, y del exacto cumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia.

Las actividades clasificadas más conflictivas no son solamente las actividades hoteleras, sino también los supermercados, los talleres de reparación de vehículos, los gimnasios, las guarderías de vehículos o las actividades industriales, que generan, en muchos casos, contaminación atmosférica y acústica.

El tráfico rodado es otra fuente de molestias medioambientales. Todo ello exige la intervención de los poderes públicos mediante actuaciones correctoras y de control sobre el planeamiento, para evitar estas afecciones.

Por otra parte, queremos mencionar las denuncias que se han formulado en esta institución contra actividades industriales, entre las que destacan las relativas a las molestias que generan los depósitos de almacenamiento de carbón y a la posible contaminación electromagnética que se deriva de centros de transformación e instalación de antenas de transmisión.

Significativas han sido también las quejas por los ruidos que se ocasionan en la ejecución de las obras en la vía pública, principalmente cuando se desarrollan en horario nocturno, así como por los generados por los servicios de limpieza pública.

Por otra parte, se ha analizado en un estudio monográfico la protección del agua de los embalses de Ullibarri-Gamboa y Urrúnaga y Santa Engracia, que abastecen a casi la mitad de la población de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya que desde esta óptica medioambiental preocupa la calidad de las aguas para el consumo humano.

Resulta oportuno destacar que un amplio colectivo de Bakio ha denunciado la agresión a su litoral, con motivo de la actuación promovida por la Diputación Foral de Bizkaia consistente en extraer áridos del banco de arena situado en dicho litoral de Bakio, para transportarlos a Getxo y regenerar así la playa de Arrigunaga.

Los vecinos reivindicaban su derecho a disfrutar de su litoral, libre de agresiones al medio marítimo. Exponían que la extracción de arena, 210.000 m<sup>2</sup>, podía provocar modificaciones de las características de la playa, del oleaje e, incluso, de las especies marítimas. Planteaban, en definitiva, que con esta actuación no se estaban utilizando racionalmente los recursos naturales, no se estaba conservando ni defendiendo adecuadamente el litoral marítimo de Bakio, con la consecuencia de causar un perjuicio directo en su calidad de vida.

El Ararteko investigó la denuncia y comprobó que una parte de la extracción de áridos se había llevado a cabo fuera de la zona autorizada por el organismo estatal Demarcación de Costas del País Vasco, por ser la zona del banco de arena en que se causaba menor perjuicio al ecosistema del litoral. Ante la constatación de este hecho, recomendó a la Diputación Foral de Bizkaia que repusiera las arenas indebidamente extraídas, en aplicación del principio medioambiental de reparación del daño causado. Esta recomendación fue aceptada y ejecutada con prontitud por la Diputación Foral de Bizkaia.

Finalmente, citaremos como otra actuación destacable la denuncia que formularon los vecinos del barrio de Asúa de la localidad de Erandio por el deterioro medioambiental y foco de insalubridad de la ría de Asúa, como consecuencia de los vertidos de aguas fecales y residuos tóxicos que existen en ella.

El motivo del aumento de la contaminación en la zona trae causa del interceptor del Valle de Asúa-Txorierrri, instalado en el año 1994, donde se vierten las aguas residuales domésticas e industriales de los municipios de Lezama, Zamudio, Derio, Loiu y Sondika, aguas abajo de la presa de Sangroniz. Además, en la ría de Asúa existen residuos tóxicos que hace décadas fueron depositados como consecuencia del auge industrial en el cauce y en estos momentos suponen una importante dificultad para limpiar el río.

Las actuaciones necesarias para recoger y depurar el vertido del interceptor del Valle de Asúa consisten en ejecutar las obras del tramo Arriaga-Sangroniz y del transvase del Txorierrri, que lo conducirán a la estación de Bombeo de Lamiako y a través de ella, a la EDAR de Galindo. La duración de las obras previstas sería de dos años aproximadamente, por lo que consideran que el vertido al río Asúa se produciría hasta mediados del año 2003.

Para paliar las afecciones medioambientales que se producen en la zona y aliviar la situación de insalubridad que padecen los vecinos de la zona, el Ararteko ha intervenido, con el fin de que las administraciones competentes adopten una medida provisional en el plazo más breve posible.

#### 4.5. 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.”

El acceso a una vivienda digna sigue siendo una de las aspiraciones más sentidas de muchos ciudadanos vascos, a pesar del esfuerzo que, en general, están realizando las administraciones públicas vascas.

Esta institución ha recibido, de nuevo, una serie de quejas por las que diversos ciudadanos cuestionaban alguno de los requisitos necesarios para acceder a las viviendas de promoción oficial. Los problemas que nos trasladan se refieren a qué año hay

que tener en cuenta para acreditar los requisitos económicos para acceder a esas promociones, así como respecto a la imposibilidad de utilizar como domicilio habitual y permanente la vivienda que disponen en propiedad.

Otro aspecto importante es la calidad constructiva de las viviendas y el control que debe efectuar el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Si bien esta institución aprecia mejoras en las actuaciones de la Administración en los mecanismos de control que ejercita frente al promotor de las obras, convendría aumentar la intervención de la Administración en las pequeñas deficiencias constructivas (humedades, parqués levantados, grietas, instalaciones defectuosas de calefacción...) y en la efectividad de la solución de esas deficiencias por los promotores.

Por último, habría que mencionar las quejas de aquellos ciudadanos que venden una vivienda de protección oficial y se encuentran con que el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente les comunica que ha decidido ejercitar el derecho de tanteo y adquirir él la vivienda. En relación con estos procedimientos, se ha dirigido una recomendación al Departamento para pedir que en las notificaciones que realiza a los vendedores respete la normativa administrativa que regula los trámites de notificación, lo que debe ponerse en conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva.

#### 4.6. DERECHOS DE LOS DISMINUIDOS FÍSICOS, SENSORIALES Y PSÍQUICOS

- **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.”*

Se mantiene un trato discriminatorio para aquellos niños/as discapacitados cuyos padres desean que sus hijos/as inicien su escolarización a la edad de dos años, dado que el Departamento de Educación hace depender de la existencia de recursos o de personal suficientes sus posibilidades de escolarización en el centro público elegido.

En general podemos decir que el tratamiento específico en el ámbito de la CAPV se da a las personas con discapacidad en materia de tributos refleja la progresiva sensibilización de la sociedad hacia las necesidades de este colectivo.

Al margen de otras actuaciones que se enmarcan en la tramitación de los diversos expedientes de queja que afectaban a este colectivo desde la perspectiva tributaria, en el presente informe anual al Parlamento Vasco se optó por incluir una recomendación de carácter general que aborda el tratamiento tributario que se dispensa a las personas con discapacidad en las distintas normas que regulan cada uno de los tributos.

Del estudio realizado se concluye que son escasos los tributos en los que no se disponen de manera expresa medidas dirigidas a las personas con discapacidad. Con todo, se ha apreciado la necesidad de insistir en los beneficios ya existentes y apostar por la creación de otros nuevos que, de manera efectiva, coadyuven al objetivo de plena integración diseñado por nuestro ordenamiento jurídico.

En el marco de la ordenación urbana, el Ararteko ha insistido ante las administraciones públicas en la necesidad de que los poderes públicos eliminen las barreras urbanas que impiden a las personas con discapacidad física participar en la vida ciudadana con normalidad.

Igualmente, esta institución ha prestado una especial atención a la adopción de las medidas para garantizar la accesibilidad en el interior de los edificios públicos, en especial cuando en ellos se prestan servicios sociales básicos para las personas mayores, como son las residencias y los centros de día.

La adaptación de las viviendas protegidas a las concretas discapacidades de los solicitantes y el acceso a las ayudas para la rehabilitación de las viviendas ha constituido otro ámbito de actuación de esta institución en la defensa de los derechos de las personas discapacitadas.

Podemos manifestar por último que aunque, evidentemente, se ha dado una progresiva sensibilización y mejora en la comprensión social de la realidad de las personas con discapacidad, aún no puede decirse que se haya alcanzado el objetivo de plena integración propugnado por la Constitución.

En particular, el Ararteko quiere mostrar su especial preocupación por el hecho de que una Ley como la de Promoción de la Accesibilidad, que fue aprobada el 4 de diciembre de 1997 por unanimidad del Parlamento Vasco y que supuso la consecución de una de las principales reivindicaciones del colectivo de personas con discapacidad, quede vacía de contenido en su aplicación, después de dos años, ya que el Gobierno Vasco no ha elaborado y aprobado las normas de carácter técnico que permitirían determinar las condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, de los espacios públicos, de la edificación, del transporte y de los sistemas de información y comunicación, lo que debería haber abordado, según establece la propia ley, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor.

#### 4.7. 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.”*

Es justo reconocer el esfuerzo de las administraciones públicas vascas para conseguir una adecuada oferta de servicios sociales de atención a las personas ancianas - tanto residenciales como no residenciales-. Sin embargo, esta oferta es insuficiente y desigualmente intensa, según cuáles sean las administraciones analizadas. En todo caso, el déficit en la oferta de estos servicios, fundamentalmente de plazas en residencias de tercera edad, se manifiesta en algunas de las quejas que se reciben en la institución del Ararteko.

Resulta fundamental que el acceso a una plaza residencial se realice en condiciones de igualdad, conforme a las limitaciones establecidas reglamentariamente.

Es preciso en el acceso a los servicios de tercera edad que, además de registrarse por criterios objetivos, en los casos de denegación se motiven suficientemente las causas que llevan a adoptar esta decisión.

Por ello, las decisiones administrativas que se adopten sobre el reconocimiento o denegación de las solicitudes de acceso a un centro residencial deben comunicarse a los interesados con una motivación suficiente, e informando de los cauces que puede utilizar para plantear la revisión de la decisión.

Desde la aprobación del Decreto 41/98, de 10 de marzo, sobre los servicios sociales residenciales a la tercera edad, y pese a que en él se establece un período transitorio de adaptación a los requisitos exigidos, hemos comprobado que en muchas de las residencias visitadas se han acometido distintas reformas para mejorar sus instalaciones y servicios, lo que no obsta que se detecten deficiencias susceptibles de ser abordadas en el futuro.

Respecto a la asistencia no residencial a la tercera edad, hay una positiva tendencia a aumentar la oferta pública de sus dos instrumentos fundamentales: los centros de día y el servicio de asistencia domiciliaria. En el ámbito municipal se está aprovechando la existencia de residencias y hogares de jubilados para habilitar centros de día.

Por último, debemos destacar que en la defensa de los derechos y de la protección de las personas mayores *no puede ni debe medirse un sistema público de prestaciones sociales a los ancianos desde parámetros exclusiva o predominantemente economicistas, ni puede obviarse su sumisión a los principios de justicia social y de equidad.*

## 5. RECAPITULACIÓN

Este capítulo recoge, como ya hemos señalado, 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 1999.

Por su parte, el capítulo I nos permite analizar algunos derechos mediante los informes monográficos realizados en 1999, 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 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES (XIV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo)**

#### **ÍNDICE**

#### **INTRODUCCIÓN**

- I. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA NUEVA REALIDAD SOCIAL
  1. El declive de la natalidad y el alargamiento de la esperanza de vida
  2. Cambios en la estructura de la familia
  3. Modificación del rol de la mujer en el mercado laboral
  4. Exaltación social de lo joven y disminución de la valoración social de la vejez
  
- II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES
  1. La Constitución Española y la tercera edad
  2. La protección de las personas mayores en la legislación estatal y autonómica
  
- III. LA PLANIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TERCERA EDAD. LOS PLANES GERONTOLÓGICOS
  - Área I. Pensiones
  - Área II. Salud y asistencia sanitaria
  - Área III. Servicios sociales
  - Área IV. Cultura y ocio
  - Área V. Participación
  
- IV. PROPUESTAS DE MEDIDAS ENCAMINADAS A GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES
  - A) medidas que afectan a toda la comunidad y que favorecen la integración de los ancianos
  - B) Medidas dirigidas a apoyar a la familia cuidadora
  - C) Medidas de aplicación a las propias personas mayores
    1. De carácter general
    2. De carácter normativo
    3. Respeto de las pensiones
    4. Respeto a la asistencia sanitaria y el derecho a la salud
    5. Respeto a los servicios sociales residenciales para la tercera edad
    6. Otros servicios asistenciales a la tercera edad distintos de los residenciales
    7. Sobre la participación de las personas mayores

#### **EN CONCLUSIÓN**

## INTRODUCCIÓN

La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó, mediante la Resolución de 16 de octubre de 1992, el presente año 1999 como el Año Internacional de las Personas Mayores.

En esta reunión de comisionados parlamentarios, como instituciones de garantía de los derechos de los ciudadanos que somos, considero que la mejor manera de conmemorar esta efemérides es la de analizar cuáles son los derechos de los ciudadanos mayores de edad y cuál la respuesta exigible a nuestras respectivas administraciones.

Con motivo de esta celebración, la institución del Ararteko organizó en el marco de las Jornadas de Verano de la UPV/EHU un curso que, con el significativo título de “Los derechos no caducan con la edad”, quería resaltar algo que, aunque parezca obvio, es preciso recordar: que las personas mayores siguen siendo sujetos activos de derechos y que éstos deben ser garantizados.

Con carácter previo quiero señalar que las cuestiones relacionadas con las personas mayores se deben abordar desde una visión más amplia que la que generalmente se utiliza, tratando de evitar la consideración negativa que se le atribuye a la tercera edad, la cual, desde posturas fundamentalmente economicistas, es contemplada exclusivamente como un problema, sin tener en cuenta que todas las realidades y, por tanto, también la de las personas mayores, tienen un carácter multidimensional. Esta percepción social peyorativa es uno de los principales problemas de la tercera edad que es necesario superar.

No podemos olvidar que, como señala Alan Warker, *“el envejecimiento de la población es un signo de éxito, son muestras de que Europa está teniendo éxito en sus sistemas de salud y sociales, en la prevención de las muertes prematuras”*.

También quiero destacar que las personas mayores constituyen un grupo tan diverso como heterogéneo, en el que los hábitos, valores, condiciones económicas y de salud son diferentes, personales e intransferibles. Hay tantas realidades como personas mayores y, aun cuando se puedan extraer elementos comunes, los ancianos no pueden ser considerados como un grupo social homogéneo.

Es verdad que existen personas mayores enfermas, muy deterioradas física y psíquicamente, muy necesitadas económicamente, sumidas en la soledad. A estas personas habrá que darles toda la ayuda social e institucional que sea necesaria. Pero también son muchos los ancianos que no están enfermos, que mantienen una relativamente holgada posición económica y que no tienen problemas de soledad. A todos, a los necesitados y a los que no lo son, deberá prestarse atención y garantizar sus derechos. Aunque obviamente será la problemática de las personas mayores dependientes la que exija una especial preocupación.

La defensa de los derechos de los ancianos ha motivado la actuación de las distintas instituciones aquí presentes, bien mediante informes monográficos presentados ante sus respectivos parlamentos, bien mediante visitas a los servicios sociales destinados a la tercera edad o en la resolución de las quejas presentadas por personas mayores.

Estamos hablando, por tanto, de una realidad bien conocida por todos, sobre la que se han dictado recomendaciones, sobre la que nos hemos pronunciado en numerosas ocasiones. Este común conocimiento me eximirá de realizar algunas consideraciones que no dejarían de ser redundantes. Me ceñiré, por ello, a apuntar unas breves reflexiones sociológicas que nos ayuden a enmarcar el objeto del debate, para enumerar a continuación algunos de los problemas de los ancianos detectados en nuestras diversas actuaciones.

El tratamiento normativo de los derechos de las personas mayores, así como la respuesta de las administraciones a sus necesidades, ocuparán el grueso de mi intervención. Terminaré con unas conclusiones que, si les parece oportuno, pueden servir de punto de partida para que, contrastando ideas, intercambiando pareceres, se puedan extraer unas recomendaciones que, como fruto de estas Jornadas de Coordinación, se puedan elevar a nuestras respectivas administraciones.

### I. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA NUEVA REALIDAD SOCIAL

Creo necesario tratar, siquiera muy brevemente, algunas notas sociológicas que están íntimamente unidas a la cuestión objeto de análisis, y que entiendo que no pueden ser obviadas.

1. El declive de la natalidad y el alargamiento de la esperanza de vida  
En los países industrializados se ha producido, en este último tercio de siglo, un fenómeno de enorme repercusión social: el envejecimiento estructural de la población, debido a un aumento de la esperanza de vida y a un índice de natalidad reducido. Este fenómeno tiene indudables consecuencias en el incremento de los servicios sociales, en el sistema de financiación de pensiones, en el sistema de salud o en el educativo.  
Se ha pasado, en palabras de Gabriel Cárceles, de un modelo antiguo de equilibrio alto (fecundidad y mortalidad elevadas) a uno moderno de equilibrio bajo (fecundidad y mortalidad bajas).  
En Europa el número de personas mayores de más de 60 años ha aumentado en más de un 50% en los tres últimos decenios. Las previsiones demográficas apuntan a que en el año 2020 vivirán en la Unión Europea entre 88 y 100 millones de personas mayores, de las cuales entre 17 y 22 millones -el 25% del total- tendrán más de 80 años de edad.  
España se incorpora también a una natalidad muy exigua, que se sitúa entre las más bajas del mundo, con una tasa de fecundidad de 1,3 hijos por mujer, cifra que queda muy por debajo del reemplazo generacional -2,1 hijos por mujer- y también por debajo de la media europea. Y es la Comunidad Autónoma del País Vasco la que tiene el índice de natalidad más bajo de España, con un 0,9 hijos por mujer en edad de procrear.  
Por el contrario, España ocupa el primer puesto de la Unión Europea en esperanza de vida (en 1990, 79 años el varón y 83,2 la mujer).
2. Cambios en la estructura de la familia  
Se ha producido también un cambio del modelo tradicional de familia amplia, hacia un modelo de familia nuclear, como consecuencia de muchos factores, pero fundamentalmente en virtud del proceso de urbanización, y sobre todo por la entrada de la mujer en el mercado de trabajo.  
La familia trigeracional, que compartía una misma casa, da paso a distintas tipologías de familia, aunque fundamentalmente se da una familia bigeneracional en la que padres e hijos comparten un mismo hogar.  
Sin embargo, aunque no convivan, coexisten cada vez más hasta cuatro generaciones en la misma familia: los nietos, padres, abuelos y bisabuelos con una pirámide invertida en la que hay más personas mayores y menos niños, y en la que se dan hasta dos generaciones mayores de 60 años.
3. Modificación del rol de la mujer en el mercado laboral  
La incorporación de la mujer al mercado de trabajo, de manera más o menos significativa, ha motivado que cada vez sean menos las mujeres que se ajustan al rol tradicional del ama de casa. Cuando se afirmaba genéricamente que la familia respondía a las necesidades del anciano, se estaba señalando en realidad que tal función correspondía a las mujeres de la casa y de forma muy significativa a algunas de las hijas.  
En los países mediterráneos es la mujer la que se responsabiliza no sólo del cuidado de los ancianos, sino también de los niños, incapacitados y jóvenes en paro, lo que tradicionalmente ha dificultado el acceso de la mujer al mercado de trabajo.  
Sin embargo, este perfil actual de la persona cuidadora está en franca revisión y se puede afirmar que estamos en un período de transitoriedad que llevará inexorablemente en un futuro más o menos cercano a la incorporación de los varones a las labores de cuidado de los ancianos.
4. Exaltación social de lo joven y disminución de la valoración social de la vejez  
Cowgill ha señalado que a medida que aumenta el grado de modernización de las sociedades, disminuye la valoración social de la vejez.  
Existe una ruptura entre las sociedades tradicionales, en las que la vejez era una etapa de plenitud en la vida de la persona, y las sociedades modernas industrializadas, en las que se produce una degradación en la consideración social de la vejez.  
Los valores de sabiduría, prestigio y experiencia que se atribuían a las personas mayores en las sociedades tradicionales eran compartidos simultáneamente por la consideración de que se producía también una situación de imperfección, decrepitud y sufrimiento.  
En este momento, con demasiada frecuencia se olvidan los valores positivos más inherentes a la condición de persona mayor, y se magnifican sus aspectos negativos.

En conclusión, podemos afirmar que esta nueva realidad social, sobre todo a partir de los cambios demográficos motivados por el cambio en el ciclo vital de las personas y el nuevo modelo de familia, así como del intenso debate ideológico propiciado por la llamada crisis del Estado de bienestar, va a incidir en el tratamiento que se dé a las cuestiones que se suscitan sobre la situación de las personas mayores.

## II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES

La Constitución Española y las normas estatales y autonómicas sobre esta materia establecen el marco jurídico de los derechos de las personas mayores, que voy a esbozar someramente para que nos sirva de referencia en el análisis sobre su cumplimiento por parte de las distintas administraciones.

### 1. La Constitución Española y la tercera edad

La Constitución Española, en el capítulo tercero de su título primero, bajo el epígrafe “De los principios rectores de la política social y económica”, contiene dos preceptos fundamentales en el régimen jurídico regulador de la protección de los derechos de las personas mayores: los arts. 41 y 50 CE.

A tenor de la ubicación en el texto constitucional, los preceptos señalados recogen unos derechos encuadrables en los llamados doctrinalmente derechos económicos y sociales, con las consecuencias jurídicas atribuidas por la propia Constitución a estos derechos.

- El art. 41 CE, que sienta las bases para la remodelación del sistema de Seguridad Social, declara que:

*“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.”*

En palabras del profesor Beltrán Aguirre, el sistema de Seguridad Social se articula con base en los principios de:

- a) Universalidad subjetiva (afecta a todos los ciudadanos, contribuyan o no económicamente al sistema).
- b) Generalidad objetiva (cubre todas las situaciones de necesidad).
- c) Suficiencia de las prestaciones (haciendo abstracción de los ingresos profesionales anteriores).
- d) Financiación pública (mediante los presupuestos generales).

Si bien no se universaliza el sistema de Seguridad Social para todos los ciudadanos, sí se puede afirmar, en lo que ahora nos preocupa, que se universaliza la pensión de vejez para todos los ancianos, también para aquellos faltos de recursos económicos que no acceden a las prestaciones contributivas.

El art. 50 de la Constitución Española, por su parte, regula más específicamente la protección de los derechos de los ancianos, llamados eufemísticamente “ciudadanos durante la tercera edad”. El referido precepto señala expresamente:

*“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.”*

Podemos señalar, por tanto, que la Constitución diseña un sistema público de Seguridad Social en su art. 41 y en su art. 50 ordena a los poderes públicos garantizar la suficiencia económica de los ancianos mediante pensiones adecuadas y actualizadas, así como la creación de un “sistema de servicios sociales” de carácter técnico que dé respuesta a las necesidades de las personas mayores.

## 2. La protección de las personas mayores en la legislación estatal y autonómica

Es sabido que los llamados derechos económicos y sociales, a tenor de lo dispuesto en el art. 53.3. de la CE informan *“la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”*, y *“sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”*

A la hora de determinar el desarrollo legislativo de estos preceptos constitucionales, debemos recordar que en el reparto competencial Estado-comunidades autónomas, el art. 149.1.17. CE atribuye al Estado *“la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las CC.AA.”*; y, por su parte, el art. 148.1.20. considera como competencia exclusiva asumible por las comunidades autónomas la de *“la asistencia social”*.

En aplicación de sus respectivos títulos competenciales, nos encontramos con distintas leyes estatales y autonómicas con sus correspondientes normas reglamentarias de desarrollo, que constituyen el marco jurídico de protección de los derechos de los ancianos en cumplimiento del mandato constitucional.

En lo que respecta al derecho a la percepción de una pensión de jubilación, éste viene regulado por la Ley General de la Seguridad Social tanto en su carácter contributivo como no contributivo.

La práctica totalidad de las comunidades autónomas han promulgado leyes de servicios sociales con distintas denominaciones, pero sólo Asturias, Extremadura y Canarias han dictado leyes específicas sobre la tercera edad.

Es preciso recordar también que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local establece en su art. 18.1.g) un auténtico derecho subjetivo de los ciudadanos a la creación y mantenimiento de servicios sociales en los municipios de más de 20.000 habitantes.

## III. LA PLANIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TERCERA EDAD. LOS PLANES GERONTOLÓGICOS

Resulta llamativo que sea en el ámbito de la tercera edad en el que se ha producido un mayor esfuerzo de racionalización por parte de las administraciones competentes en la materia, tanto de la Administración General del Estado como de las administraciones de las comunidades autónomas, las cuales, ante la evidente limitación de recursos materiales disponibles para poder dar respuesta adecuada a las necesidades de los mayores, han elaborado sus respectivos planes gerontológicos como instrumentos idóneos para planificar las políticas dirigidas a las personas mayores a corto, medio y largo plazo. Así nacieron el Plan Gerontológico estatal y los distintos planes de ámbito territorial más limitado.

Son numerosas las comunidades autónomas que disponen de su propio instrumento planificador (Plan Integral de la Gent Gran de Cataluña, Plan Regional de Personas Mayores de Castilla y León, Plan Gerontológico de Euskadi, Plan de Mayores de la Comunidad Autónoma de Madrid, Plan Gerontológico de Navarra, Plan Integral de las Persons Majors de la Comunidad Autónoma de Baleares. También disponen de su propio plan las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, La Rioja y Comunidad Valenciana). E incluso algunas ciudades como Vitoria/Gasteiz han elaborado su propio Plan Gerontológico.

Lógicamente, los objetivos de estos planes no son idénticos, ya que dependerá de la propia realidad de la que se parte en cada ámbito territorial e incluso de sus propias competencias. Sin embargo, ante la imposibilidad de realizar un análisis pormenorizado de todos los planes gerontológicos, lo que resultaría prolijo e innecesario, voy a analizar únicamente el Plan Gerontológico estatal, y ello no sólo porque ha servido de referencia para buena parte de los planes de las comunidades autónomas, sino también porque tiene vocación de una política consensuada de proyección en toda España.

Como es sabido, el Plan Gerontológico estatal contempla distintas áreas de actuación, que analizaré someramente para comprobar, siguiendo un interesantísimo estudio de José Antonio Miguel, su grado de cumplimiento.

**\* Área I. Pensiones**

Ésta es el área en la que se observa un mayor grado de cumplimiento de los objetivos marcados. Se han alcanzado una buena parte de los objetivos propuestos:

- Se han desarrollado las pensiones no contributivas.
- Se han equiparado al salario mínimo interprofesional las pensiones mínimas contributivas para mayores de 65 años sin recursos suficientes y con cónyuge a su cargo.
- Se ha conseguido la revalorización automática de las pensiones. Quedan, sin embargo, algunos objetivos pendientes:
- No se ha establecido el objetivo de incrementar la protección en favor de los pensionistas mayores de 80 años.
- No se ha garantizado a muchos pensionistas que perciban, al menos, el salario mínimo interprofesional.
- Las pensiones no contributivas quedan aún más lejos de esta referencia (SMI).

**\* Área II. Salud y asistencia sanitaria**

Resulta más difícil realizar una valoración sobre el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en esta área:

- Se llevan a cabo de forma generalizada acciones de prevención primaria y secundaria de la enfermedad y de promoción de la salud entre las personas mayores.
- Los niveles de atención primaria y especializada a las personas mayores son muy aceptables.
- Se ha alcanzado la cuasi gratuidad de los productos farmacéuticos para las personas mayores (pese a las últimas medidas restrictivas).

Por el contrario:

- Se detectan carencias importantes en la disponibilidad de las prestaciones rehabilitadoras.
- Queda aún mucho por hacer en la coordinación entre los servicios sanitarios entre sí y de éstos con los servicios sociales.

**\* Área III. Servicios sociales**

Se puede decir que no existe un sistema público de servicios sociales consolidado. Existen importantes diferencias territoriales sobre el número de servicios sociales y la calidad de sus prestaciones. En cuanto a política de carácter general:

- Se han realizado numerosos estudios e investigaciones referentes a temas relativos a la tercera edad, si bien no ha existido coordinación ninguna, lo que supone la falta de estudio de algunas cuestiones y el solapamiento en el análisis de otras.
- El objetivo de garantizar normativamente los derechos fundamentales de las personas mayores es uno de los más importantes logros por conseguir, si bien en numerosas normas autonómicas se tienen en cuenta los derechos y las obligaciones de los usuarios de servicios sociales.

En relación con la prestación de servicios sociales:

- Se han establecido de manera generalizada prestaciones económicas no periódicas entre las personas mayores en situación de necesidad como, por ejemplo, para la rehabilitación de vivienda o para la adquisición de ayudas técnicas. Sin embargo, los requisitos para su concesión son muy restrictivos y sus cuantías son muy limitadas.

Se han incrementado notablemente:

- las viviendas tuteladas;
- los servicios de ayuda a domicilio;
- los hogares, clubes e instituciones similares;
- las plazas residenciales.

Pero aún estos recursos sociales están muy por debajo de los propios objetivos que el Plan Gerontológico se marcó.

\* **Área IV. Cultura y ocio**

Es muy destacable en esta área los programas de vacaciones y de termalismo para personas mayores.

\* **Área V. Participación**

Un objetivo importante es conseguir que los mayores participen en la vida social. Los centros de tercera edad cuentan, en general, con estatutos que propician la participación. Esta participación se ha institucionalizado con la reciente creación del Consejo Estatal de las Personas Mayores.

\* \* \* \*

Me he permitido este análisis más pormenorizado porque creo que este instrumento tan privilegiado -como es el propio Plan Gerontológico- nos permite ver de una manera muy sistemática cuáles han sido las luces y las sombras en las políticas de tercera edad.

Es justo reconocer que se han producido notables avances en la cobertura de las necesidades de las personas mayores, pero ello no empece para indicar que son muchas las cosas por hacer y que el cumplimiento de los objetivos del Plan Gerontológico aún no alcanzados serían una manera de avanzar en la defensa de los intereses de los ciudadanos.

#### **IV. PROPUESTAS DE MEDIDAS ENCAMINADAS A GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES**

Considero oportuno señalar que, a la hora de realizar algunas propuestas sobre medidas que puedan contribuir a garantizar los derechos de las personas mayores, debemos partir de si se cumple el mandato constitucional a los poderes públicos y su posterior desarrollo legislativo.

A tal efecto, he considerado oportuno analizar el Plan Gerontológico estatal, y de ahí el capítulo anterior, pero además van a resultar de capital importancia otros instrumentos como son los diferentes informes monográficos realizados por buena parte de las instituciones aquí presentes (*Residencias públicas y privadas de la tercera edad*, de la institución del Defensor del Pueblo; *Las residencias de la tercera edad en la Comunidad Autónoma*, del Justicia de Aragón; *Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca* y *Asistencia no residencial a la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, de la institución del Ararteko; *Situación de los ancianos en Galicia*, del Valedor do Pobo; *Atención residencial de la tercera edad en Castilla y León*, del Procurador del Común), y también la resolución del Parlamento Europeo de 16 de abril de 1999, que lleva por título "Los ciudadanos de la tercera edad en el siglo XXI: una vida por delante".

Con carácter previo he de recordar que el mantenimiento del anciano en su domicilio y en su medio habitual es en estos momentos el objetivo prioritario de los poderes públicos, y que a tal efecto no sólo es preciso aplicar medidas dirigidas a las personas mayores, sino también a la familia que las cuida y a la comunidad en general.

Como frontispicio de las medidas propuestas y frente a las corrientes ideológicas que desde posiciones estrictamente economicistas pretenden arrumbar los logros sociales conseguidos, creo necesario asumir el punto 5. de la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de abril de 1999, ya citada, que:

*"Reafirma su adhesión al modelo europeo de protección social solidaria, por ser la garantía del mantenimiento de la paz social; opina que ninguna reforma de los regímenes de protección social puede vaciar de contenido los principios fundamentales en los que aquéllos se basan, especialmente el principio de la solidaridad social."*

##### **A) MEDIDAS QUE AFECTAN A TODA LA COMUNIDAD Y QUE FAVORECEN LA INTEGRACIÓN DE LOS ANCIANOS**

De acuerdo con la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de abril de 1999, el mantenimiento de la movilidad es indispensable para que las personas de edad puedan llevar una vida independiente. A tal efecto:

1. Deben mejorarse y ampliarse los servicios de transporte público (de cercanías), y poner los medios para que sean accesibles para las personas discapacitadas.
2. Deben acometerse medidas de supresión de barreras arquitectónicas y urbanísticas, lo que, entre otras cuestiones, facilitará la integración social de los ancianos.
3. Deben abordarse políticas de vivienda que favorezcan la integración de las personas dependientes y, por ende, de las personas mayores por medio de incentivos económicos o cualquier otra medida favorecedora.

#### B) **MEDIDAS DIRIGIDAS A APOYAR A LA FAMILIA CUIDADORA**

Deberán adoptarse todo tipo de medidas que ayuden a las familias a cuidar de sus mayores, partiendo de un principio de colaboración entre la red formal e informal. A tal efecto, los poderes públicos:

1. Deben presentar una oferta de servicios sociales diversificados con la que se pueda atender a cada anciano con el recurso técnico más adecuado, fomentando los servicios más adecuados para este propósito (SAD, centros de día).
2. Deben fomentarse servicios de respiro (servicios de fin de semana o para vacaciones) que permitan a los cuidadores mantener su apoyo a los ancianos.
3. Deben garantizar, en el marco del régimen de protección social, el cómputo de los períodos dedicados a la educación de hijos o al cuidado de familiares mayores o minusválidos, no sólo para asegurar los derechos de pensión de los miembros de la familia que hayan prestado los cuidados, que en su mayoría son mujeres, sino también para facilitar la permanencia de las personas mayores y achacosas dentro de su círculo familiar. (Resolución del Parlamento Europeo de 16 de abril de 1999, apartado 14).

En este sentido, se considera muy positivo el proyecto de Ley "para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras", que *"amplía el derecho a la reducción de jornada y excedencia a los trabajadores que tengan que ocuparse de personas mayores y enfermas, en línea con los cambios demográficos y el envejecimiento de la población"*. El referido proyecto de Ley prevé la modificación del Estatuto de los Trabajadores, ampliando el derecho a la reducción de jornada por motivos familiares a *"quien precise encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo y que no desempeñe actividad retribuida"*. Asimismo, prevé la ampliación del derecho a la excedencia por cuidado de familiares, cuya duración no supere un año, por razones de edad, y que no puedan valerse por sí mismas.

Además considera la modificación del art. 29 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que prevé la excedencia por cuidado de familiares en los siguientes términos: *"También tendrán derecho a un período de excedencia, de duración no superior a un año, los funcionarios para atender al cuidado de un familiar que se encuentre a su cargo, hasta el segundo grado inclusive de consanguinidad o afinidad, por razones de edad, accidente o enfermedad que no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida."*

- Deberá evitarse que los requisitos de admisión en servicios de atención a los ancianos sean más restrictivos para las personas mayores que cuenten con un cuidador o cuidadora, ya que de lo contrario se estaría penalizando el apoyo informal.

#### C) **MEDIDAS DE APLICACIÓN A LAS PROPIAS PERSONAS MAYORES**

##### 1. De carácter general:

- Se debería plantear un debate social acerca de los objetivos y pautas de funcionamiento de los servicios sociales dentro del marco general de la atención comunitaria.

- Las administraciones competentes deben definir los modelos de actuación idóneos y establecer una oferta diversificada que permita atender a las necesidades de los ancianos desde los recursos más intensos, como son las instituciones residenciales a los más ligeros, como los hogares de jubilados, pasando por las propuestas intermedias de apoyo a la red natural, como los centros de día o el servicio de atención domiciliaria.

## 2. De carácter normativo:

- Se hace necesaria la regulación de una **carta de derechos de los ancianos**, en la que el legislador autonómico tenga en cuenta auténticos derechos subjetivos y no meras formulaciones retóricas. En este sentido, puede ser muy ilustrativa la propuesta realizada por E. López-Aranguren:
  - Derecho a percibir unos ingresos adecuados y su revisión al alza.
  - Derecho a la mejor asistencia sanitaria posible para sus problemas físicos y emocionales.
  - Derecho a una vivienda digna, adaptada a sus necesidades.
  - Derecho a oportunidades de empleo y al voluntariado social sin ser discriminados por razón de edad.
  - Derecho a oportunidades de reformación o reciclaje profesional.
  - Derecho a optar entre las diversas alternativas de un sistema de jubilación flexible.
  - Derecho a la implantación de un programa de preparación para la jubilación.
  - Derecho a su independencia y autonomía, al control de su propia vida y a ejercer su propia iniciativa.
  - Derecho a los servicios sociales configurado como auténtico derecho subjetivo, con interdicción de cláusulas por las que se excluya a ancianos por razones de suficiencia económica, ello sin perjuicio del establecimiento, en caso de déficit de plazas, de las lógicas prioridades.
  - Como usuario de centros y servicios, derecho a la privacidad, a la autonomía, a la libre elección de opciones, así como al resto de derechos asociados a la condición de ciudadano.
- Se hace necesario que se regulen los derechos de los ancianos como usuarios de los centros y establecimientos de tercera edad, tal y como hacen, por ejemplo, las leyes territoriales sobre personas mayores de Asturias y Extremadura, o el Decreto del Gobierno Vasco 41/98, de 10 de marzo, sobre los servicios sociales residenciales para la tercera edad. Este catálogo de derecho deberá garantizar, al menos, los derechos de:
  - Privacidad y confidencialidad.
  - Dignidad.
  - Autonomía.
  - Elección libre entre una serie de opciones.
  - Satisfacción.
  - Conocimiento y defensa de sus derechos.
- Resulta necesario que se regulen los procedimientos de acceso a los servicios asistenciales a la tercera edad, en los que se establezcan rigurosos criterios objetivos que garanticen un escrupuloso respeto al principio de igualdad.

## 3. Respecto de las pensiones:

Con el fin de cumplir el mandato constitucional de garantizar la suficiencia económica de las personas mayores mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, los poderes públicos deberán:

- Acrecentar la cuantía de algunas de las pensiones contributivas y de las no contributivas que en estos momentos aún están muy alejadas del salario mínimo interprofesional.
- Establecer un complemento de pensión en favor de los pensionistas con 80 o más años, sin recursos económicos suficientes y que no puedan valerse por sí mismos para la realización de los actos normales de la vida, con el fin de posibilitarles la ayuda de una tercera persona, según lo previsto en el Plan Gerontológico del Estado.

#### 4. Respecto a la asistencia sanitaria y el derecho a la salud:

- Se hace necesaria una política de coordinación de los servicios sanitarios de atención a las personas mayores entre sí y con los servicios sociales.
- Se deberán paliar las carencias detectadas en las prestaciones rehabilitadoras para las personas mayores.
- Se deberán establecer mecanismos de ayuda a los ancianos enfermos de Alzheimer y a sus familias, que en España alcanzan ya la cifra de 400.000 enfermos.

#### 5. Respecto a los servicios sociales residenciales para la tercera edad:

- Es necesario garantizar una plaza residencial a toda persona mayor en estado o situación de necesidad.
- Es necesario corregir el aún importante déficit de plazas residenciales (que algunas fuentes cifran en 50.000 para toda España en el año 2000), tratando de que se cumpla la ratio de 3,5% mayores de 65 años prevista en el Plan Gerontológico de Estado o, en su caso, la ratio prevista en los respectivos planes gerontológicos autonómicos (en el País Vasco la ratio es de 5%).
- No es suficiente que aumente el número de plazas residenciales, sino que además la Administración deberá velar, mediante los servicios de inspección, por que las residencias cumplan los requisitos materiales y funcionales, porque de esta manera se garantizan los derechos de los usuarios.
- Es necesaria una transformación estructural y organizativa de las residencias que fueron concebidas para ancianos válidos, que permita garantizar la asistencia a los ancianos discapacitados.
- Las residencias de nueva creación deberán ajustarse a un modelo mixto y dar prioridad al ingreso de las personas con discapacidades.
- Deberán abordarse medidas de corrección de las carencias detectadas en el estado de los edificios que albergan algunas residencias, tales como:
  - Accesibilidad exterior, mediante rampas, suelos antideslizantes.
  - Accesibilidad en sillas de ruedas a las habitaciones, baños.
  - Medidas de protección contra incendios.
- En cuanto a los medios personales:
  - Hay que adecuar las plantillas de personal a una situación en la que muchos residentes válidos se van deteriorando con la edad y exigen una mayor atención.
  - Hay que garantizar la debida atención mediante especialistas en geriatría y en rehabilitación, tales como médicos geriatras y fisioterapeutas.
  - Se debería potenciar la figura del trabajador clave o de referencia, de tal manera que cada anciano residente tenga asignada una persona responsable que canalice y coordine sus necesidades.
- Los principios de persuasión y diálogo son necesarios para la buena marcha de las residencias. Por ello, instrumentos como los reglamentos de régimen interior y los manuales de buena práctica (como el elaborado por la Diputación Foral de Álava), así como la instauración de prácticas de evaluación de los propios servicios, contribuyen a un buen nivel de calidad asistencia.

#### 6. Otros servicios asistenciales a la tercera edad distintos de los residenciales:

- Se deben potenciar todos aquellos servicios sociales que permitan la permanencia del anciano en un entorno habitual, tales como: servicios de atención domiciliaria, centros de día, hogares de jubilados, servicios de respiro de fin de semana o en vacaciones, o viviendas tuteladas.
- La corrección del déficit existente en la oferta de servicios sociales no residenciales deberá ser un objetivo prioritario en la política social. En este sentido, los poderes públicos realizarán el esfuerzo inverso necesario para conseguir, al menos, cumplir las ratios establecidas en el Plan Gerontológico del Estado o en los respectivos de las comunidades autónomas. Así:
  - Se debe incrementar progresivamente el nivel de cobertura del servicio de ayuda a domicilio en torno al 8% de los ciudadanos mayores de 65. Objetivo muy lejano, pues en la actualidad la cobertura no alcanza el 2%.

- Se debe reservar al menos un 2% de plazas residenciales para estancias temporales de ancianos que residan con su familia.
- Se deben desarrollar de forma prioritaria y urgente en el SAD los servicios nocturnos y de fin de semana, para evitar situaciones de desamparo realmente inadmisibles.
- Será preciso desarrollar soluciones alternativas al ingreso en residencias y de apoyo a la red natural, tales como atención de respirio o ingreso temporal.
- Deberá ampliarse la oferta de centros de día, recurso muy interesante, para permitir la presencia de los ancianos en su entorno habitual.
- Resulta imprescindible que las administraciones realicen una intensa campaña de promoción de los servicios alternativos a las residencias, ya que aún siguen siendo desconocidos para la mayoría de los ciudadanos.

#### 7. Sobre la participación de las personas mayores:

- Los ancianos son los principales protagonistas de las residencias en las que viven. Por ello, la promoción de su participación en el funcionamiento general de la residencia debe constituir un objetivo prioritario.
- Se han producido dos hitos fundamentales en relación con la participación de las personas mayores:
  - La creación del Consejo Estatal de las Personas Mayores, como órgano asesor y de consulta dependiente de la Administración.
  - La celebración del I Congreso Estatal de Personas Mayores.Los poderes públicos deberán apoyar decididamente la participación de las personas mayores, para recuperar el papel que los ancianos deben ocupar en la toma de decisiones que les afectan, aportando una visión de la vejez positiva y activa.

### **EN CONCLUSIÓN**

He tratado de analizar la nueva realidad sociológica ante el aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población y la respuesta normativa e institucional a las necesidades de los ancianos.

He intentado además sistematizar una serie de propuestas garantistas de los derechos de los ancianos. En todo caso, no quisiera terminar esta intervención sin afirmar que no puede ni debe medirse un sistema público de prestaciones sociales a los ancianos desde parámetros exclusiva o predominantemente economicistas, ni puede obviarse su sumisión a los principios de justicia social y de equidad. Como ya he resaltado, la Constitución Española manda a los poderes públicos mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes; que proteja, en suma, su dignidad personal (artículo 10 de la Constitución). Y el axioma de la dignidad personal, germen o núcleo de unos derechos que le son inherentes por estar indisolublemente relacionados con el derecho a la vida en su dimensión humana, obliga a los poderes públicos al despliegue de la correspondiente acción prestacional pública con el nivel de gasto necesario y la consiguiente fijación de prioridades presupuestarias. Frente al valor constitucional de la dignidad humana deben ceder posiciones preeminentemente economicistas. Y en esta difícil tarea, nuestras instituciones de garantía deberán estar vigilantes para que los poderes públicos cumplan el mandato constitucional que les encomienda dar respuesta a las necesidades de las personas mayores.

## **ANEXO II**

### **LA DEFENSA DE LOS CIUDADANOS A NIVEL REGIONAL EN EUROPA (Conferencia de los defensores del pueblo y comisiones regionales para las peticiones de la Unión Europea y su cooperación con el Defensor del Pueblo Europeo)**

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL CIUDADANO EUROPEO ANTE LA NUEVA REALIDAD EMERGENTE
  - 2.1. Fenómeno de globalización y de descentralización política de los Estados
  - 2.2. Estado social de Derecho. El Estado intervencionista
  - 2.3. Eclósión de los derechos humanos en Europa y sistemas de garantía. La crisis del sistema de justicia administrativa
  - 2.4. Sistemas alternativos para la resolución de los conflictos administrativos. Métodos complementarios a la resolución judicial. La solución convencional de los conflictos y el Ombudsman
- III. EL CIUDADANO COMO PROTAGONISTA EN UNA EUROPA DE LOS DERECHOS CÍVICOS Y SOCIALES
  - 3.1. Por una Europa de los derechos cívicos y sociales. (Informe del Comité de Sabios presidido por María de Lourdes Pintasilgo. Bruselas, octubre 1995-febrero 1996)
  - 3.2. Afirmación de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Ha llegado el momento de actuar. (Informe del Grupo de Expertos sobre Derechos Fundamentales, presidido por Spiros Dimitris. Bruselas, febrero de 1999)
  - 3.3. Hacia una Unión Europea de libertad, seguridad y justicia: los hitos de Tampere. (Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo. Tampere, 15-16 de octubre de 1999)
- IV. EL CIUDADANO EUROPEO EN EL ÁMBITO REGIONAL. LA SUPERPOSICIÓN DE ACTUACIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS Y LOS SISTEMAS DE GARANTÍA DE SUS DERECHOS
- V. EL PAPEL DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO REGIONALES EN LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS EUROPEOS
  - 5.1. El defensor regional en las resoluciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa
  - 5.2. El papel de los mediadores/Ombudsmen locales y regionales en la defensa de los ciudadanos. Congreso de los poderes locales y regionales de Europa
- VI. EN CONCLUSIÓN. EL PAPEL PRESENTE Y FUTURO DE LOS DEFENSORES REGIONALES COMO INSTANCIA MÁS CERCANA AL CIUDADANO, EN COORDINACIÓN CON LOS OTROS DEFENSORES

## I. INTRODUCCIÓN

Resulta especialmente grato participar en este foro de encuentro entre los defensores del pueblo y comisiones parlamentarias de peticiones regionales y el defensor del pueblo europeo para profundizar en el estudio de la defensa de los derechos de los ciudadanos en Europa.

Son fechas de balances retrospectivos y de proyecciones de futuro para el nuevo milenio. Sin embargo, en esta intervención quisiera constatar, más modestamente, que nos encontramos en una encrucijada de evidente potenciación del valor de los derechos humanos en todo el mundo.

Desde la anterior conferencia en Barcelona se han producido importantes hitos tanto en el ámbito normativo -la entrada en vigor el 1 de mayo del presente año del Tratado de Amsterdam- como en el del estudio y debate de los derechos humanos, con informes que servirán sin duda de referencia, en el objetivo de garantía de los derechos que compartimos.

La idea fuerza de la ciudadanía europea, con una potencialidad enorme, irá conformando una Europa de los ciudadanos en la que la persona será el protagonista, el verdadero eje de todas las políticas europeas.

En ese nuevo escenario tendremos que reflexionar sobre el papel que se nos reserva a las instituciones de garantía de derechos y cómo podremos contribuir a un espacio en el que se garantice el ejercicio pleno de los derechos.

## II. EL CIUDADANO EUROPEO ANTE LA NUEVA REALIDAD EMERGENTE

El ciudadano europeo se encuentra en estos momentos ante una realidad socioinstitucional que se ha ido conformando durante esta segunda mitad del siglo XX y que va a influir, sin duda alguna, decididamente en su posición ante el poder político en el ejercicio de sus derechos y en el haz de sistemas concebidos para su garantía y defensa.

Me van a permitir algunas leves pinceladas que, sin pretender ser exhaustivas, sí sirvan para contextualizar la realidad a la que hago referencia.

### 2.1. Fenómeno de globalización y de descentralización política de los Estados

Asistimos a un fenómeno de globalización, por el cual la toma de decisiones que afectan al ciudadano trascienden del ámbito nacional para proyectarse en un ámbito transnacional, en el cual los poderes, no sólo políticos sino también económicos, se intercomunican mediante un complejo marco de relaciones.

Los desafíos de la mundialización afectan también a las cuestiones sociales. Señalan los expertos (informe presidido por M.L. Pintasilgo) que *“la mundialización presenta aspectos sociales que van a manifestarse cada vez con mayor claridad, en particular, la mundialización progresiva del mercado de trabajo”*.

Simultáneamente, sin que resulte contradictorio con la globalización, se está produciendo un fenómeno de descentralización del poder político, acercando la toma de decisiones al ámbito más cercano al ciudadano.

En Estados con una tradición unitaria y fuertemente centralizados se está realizando un proceso de descentralización, dotando de autonomía política a entes territoriales regionales o locales.

El principio de globalidad y de descentralización política funcionan como caras de una misma moneda, sin entrar en contradicción. Esta superposición de estructuras hace que el entramado institucional se haga cada vez más complejo, lo que en no pocas ocasiones motiva una relación de la ciudadanía con los poderes públicos opaca y muy poco fluida.

### 2.2. Estado social de Derecho. El Estado intervencionista

Como es sabido, el viejo modelo de Estado liberal se basaba en una concepción separada del Estado y de la sociedad, por lo que debía abstenerse de intervenir en la vida de los ciudadanos.

El Estado actual, sin embargo, bajo la denominación de Estado social o Estado de bienestar es fuertemente intervencionista, y su actividad va dirigida a solventar las necesidades de los ciudadanos.

Se trata de una acción de los poderes públicos mediante distintos instrumentos -sobre todo mediante la acción legislativa- que pretende transformar la realidad social, estableciendo efectivos niveles de protección. Las relaciones Administración-ciudadano se modifican y, por ende, las propias relaciones entre el Estado y la sociedad. El binomio interés público/interés privado se difumina. El alcance de los llamados derechos sociales y su eficacia jurídica, así como los sistemas de protección, sigue siendo una asignatura pendiente.

En todo caso, me interesa destacar que la legalidad propia del Estado social tiende a configurarse como una atribución de fines o directrices, lo que deja a la Administración un amplio margen de maniobra.

El control tradicional de la actividad administrativa queda dificultado por la utilización de conceptos jurídicos indeterminados o la atribución de potestades discrecionales. La omnipresencia de la Administración es evidente y, ante situaciones de conflicto, el Derecho y el sistema judicial va a remolque de la realidad social, lo que va a motivar que emerjan nuevas formas de control, entre otras, la de los Ombudsmen.

### **2.3. Eclósión de los derechos humanos en Europa y sistemas de garantía. La crisis del sistema de justicia administrativa**

En la segunda mitad del siglo XX se ha producido un fenómeno de incorporación de cartas de derechos en la práctica totalidad de las constituciones europeas, así como de la adopción de sistemas de protección y garantía de los derechos, no sólo por medio de los modelos tradicionales, sino también mediante la incorporación de modelos foráneos.

El sistema de protección por antonomasia, que es el judicial, atraviesa, sin embargo, una grave crisis.

Nos enfrentamos, como decimos, a una grave crisis del modelo del proceso contencioso-administrativo como sistema de resolución de los conflictos entre los ciudadanos y la Administración.

La crisis del sistema de Justicia administrativa resulta evidente en toda Europa, incluso en la mismísima Francia, precursora de este modelo.

La función propia de la Justicia, que es la de resolver los conflictos, no se cumple de acuerdo con unos mismos criterios de exigencia. La lentitud en el procedimiento nos conduce a un resultado final claramente insatisfactorio.

Se constata además una grave insuficiencia del proceso contencioso-administrativo para dar respuesta a muchos de los problemas que surgen entre la Administración y los ciudadanos. Cuestiones de evidente relevancia pública y jurídica tienen difícil encaje en un cauce procesal rígido y, en muchos casos, obsoleto.

El recurso a conceptos jurídicos indeterminados, la utilización restrictiva de la legitimación para acudir al proceso, la atribución cada vez mayor de potestades discrecionales a la Administración sumen al ciudadano en una sensación de indefensión que le lleva a considerar que falta un procedimiento adecuado para canalizar sus problemas con las administraciones públicas.

### **2.4. Sistemas alternativos para la resolución de los conflictos administrativos. Métodos complementarios a la resolución judicial. La solución convencional de los conflictos y el Ombudsman**

Desde hace poco más de veinte años se empezó en Estados Unidos a estudiar distintas técnicas de resolución de conflictos interpersonales, a los que se le atribuyó la sigla ADR (Alternative Dispute Resolution), denominación que se ha extendido universalmente.

No han faltado intentos de reemplazar las siglas anglosajonas por las siglas en español TARC (Técnicas Alternativas de Resolución de Conflictos), o en francés MARC (Modes Alternatifs de Règlement de Conflicts) o RAD (Règlement Alternatif des Différences).

Se utilice la denominación que se utilice, lo cierto es que estamos en presencia de un muy viejo sistema de resolución de conflictos del que ya nos hablaban los griegos, y que aunque se vista con la modernidad que dan las siglas, el recurso de acudir a un tercero que ayude a resolver los conflictos entre las personas mediante el acercamiento de las posturas se ha dado siempre.

No deja de ser paradójico que ante la complejidad de las relaciones sociales y personales, la respuesta más eficaz en algunos casos sea volver a utilizar sistemas más primarios y elementales, pero en los que la rapidez en la resolución, la falta de sometimiento a un procedimiento reglado y la posibilidad de acudir a un sistema *ad hoc* para cada problema concreto le hacen cobrar ventaja sobre la lenta y venerable maquinaria judicial.

Señala la doctrina comparada (Charles Jarrosson) que el nacimiento o la renovación de modos alternativos de solución de conflictos ha tomado cuerpo primeramente en los países anglosajones, sobre todo en Estados Unidos, pero que son objeto de una atención evidente en los países de tradición romano-germánica, coincidiendo con una cierta desafección por el Derecho y las soluciones jurídicas.

Los modos alternativos de solución de conflictos constituyen una categoría abierta y, por tanto, mal delimitada, que tienen como elemento en común que son técnicas que tratan de poner de acuerdo a las partes en una solución extrajudicial, a menudo con la intervención de un tercero que participa en la toma de decisión con distintos grados de intensidad.

Junto a los clásicos sistemas de solución convencional (mediación, arbitraje, conciliación), los autores sitúan a *“la institución del Ombudsman escandinavo y sus émulos en numerosos países”* (Charles Jarrosson).

Varios autores franceses abordan, asimismo, el papel de los Ombudsmen como modo alternativo de solución de litigios en Derecho administrativo.

Así, Arnaud Lyon-Caen establece tres categorías de sistemas alternativos y sitúa en la primera de ellas *“las instituciones que se inspiran más o menos en el Ombudsman escandinavo”*. También Gerard Cornu incluye al Ombudsman como un modo alternativo de solución de conflictos.

Igualmente, en España el profesor Sánchez Morón señala que *“las experiencias de mediación en el ámbito administrativo son mucho más reducidas [que en el EEUU], salvo que se consideren como mediación muchas de las actividades que desempeñan los Ombudsmen, institución que, no por casualidad, recibe en algún país (Francia) el nombre de Médiateur”*, y considera que en España *“podemos señalar como antecedentes la actividad mediadora de algunos comisionados parlamentarios autonómicos”*.

Josep Redorta Lorente afirma que recientes cambios legislativos tienden a potenciar la mediación institucional, incluso en el ámbito de relaciones entre la Administración y el administrado, donde sitúan la figura del Ombudsman.

Matiza este autor que *“estas figuras [los Ombudsmen] ejercen una función mediadora sólo en algunos casos”*. Técnicamente podría ser más bien una especie de mediación impropia o una tarea de prevención del conflicto.

Podríamos afirmar, por tanto, que el Ombudsman es un modo específico del sistema alternativo de solución de conflictos, y que la actividad de los Ombudsmen se constituye como un antecedente de la actividad mediadora en el concreto ámbito administrativo, que algunos autores definen como una especie de mediación impropia.

### III. EL CIUDADANO COMO PROTAGONISTA EN UNA EUROPA DE LOS DERECHOS CÍVICOS Y SOCIALES

El panorama dibujado con anterioridad pone de manifiesto que estamos ante una situación cambiante, en la que queda mucho por hacer en el ámbito de la definición de un marco de derechos de los ciudadanos y en el establecimiento de un eficaz sistema de garantías que permita que el ciudadano ejerza con plenitud sus derechos.

En esta búsqueda de un modelo social europeo en el que el concepto de ciudadanía se vaya materializando, creo que resulta especialmente interesante acudir a algunos de los estudios institucionales realizados, que nos pueden adelantar hacia dónde se dirige el futuro más inmediato, que apunta hacia un reforzamiento de la posición del ciudadano.

#### 3.1. Por una Europa de los derechos cívicos y sociales. (Informe del Comité de Sabios presidido por María de Lourdes Pintasilgo. Bruselas, octubre 1995-febrero 1996)

A partir de la idea de que existe un modelo social europeo, en el prefacio de este informe se afirma que *“pueden encontrarse nuevos caminos a través de la puesta en común de las experiencias de los diferentes sistemas nacionales. La reflexión sobre los derechos sociales y su aplicación en el mundo actual deben ocupar el lugar que les corresponde en el edificio de la Unión Europea.”*

Se añade además que *“los derechos cívicos y los derechos sociales son ahora interdependientes. En la tradición europea son indisociables. La libertad y las condiciones de la libertad son el reflejo de la <democracia y el desarrollo>”.*

Este comité realiza una serie de propuestas, alguna de las cuales me gustaría recordar:

- Precisar las modalidades de **renovación de nuestro Estado de bienestar** para que se convierta en una mejor baza de competitividad y de cohesión social.
- Estudiar las condiciones de aparición de una **nueva generación de derechos cívicos y sociales**, teniendo en cuenta, sobre todo, los cambios tecnológicos, el progreso de los conocimientos en materia de medio ambiente y la evolución demográfica.
- Reforzar la ciudadanía y la democracia en la Unión, tratando de manera **indivisible los derechos cívicos y los derechos sociales**.
- Culminar una primera etapa, inscribiendo en los tratados un **conjunto básico de derechos cívicos y sociales fundamentales (“Bill of Rights”)**, especificando aquellos que gozan de una protección jurisdiccional inmediata y aquellos que tienen un carácter más programático y se profundizarán en una segunda etapa.
- Iniciar un proceso amplio y democrático de elaboración colectiva en la Unión de una **lista completa de derechos y deberes cívicos y sociales**.

\* \* \*

Con base en este informe del Comité de Sabios, el COMITÉ PARA LAS REGIONES, el 11 de junio de 1997, aprobó un **dictamen** en que destacaba la contribución de las entidades locales y regionales a la política social y a la previsión social, y la importancia que estas propuestas tienen para el papel de las entidades locales y regionales y para la prestación de servicios locales.

- El Comité para las Regiones recuerda que *“las entidades locales y regionales desempeñan de hecho ya un papel importante en la política social en todos los países de la Unión”,* y que son proveedores primarios en los ámbitos de educación, formación, vivienda social, servicios sociales y de bienestar, transporte, promoción sanitaria y medioambiente.
- El Comité para las Regiones se adhiere a todas las propuestas del Comité de Sabios, y ante la propuesta de instaurar una jurisdicción de apelación especial para la protección de los derechos fundamentales propia de la Unión, considera que *“son necesarios métodos modernos y baratos de salvaguarda de los derechos. Debe recurrirse al Defensor del Pueblo cuando sea necesario.”*
- El Comité para las Regiones concluye reafirmando que *“las entidades locales y regionales tienen un papel clave que desempeñar en la promoción de la ciudadanía activa y en la salvaguarda de los derechos cívicos y sociales, ya que constituyen el nivel de Gobierno más cercano al ciudadano. La mayoría de las propuestas y de las conclusiones del Comité de Sabios tienen repercusiones en el Gobierno local y regional.”*

### 3.2. **Afirmación de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Ha llegado el momento de actuar. (Informe del Grupo de Expertos sobre Derechos Fundamentales, presidido por Spiros Dimitris. Bruselas, febrero de 1999)**

Hemos señalado cómo el Comité de Sabios, en el informe anteriormente comentado, planteaba hacer de los derechos fundamentales un elemento constitutivo de la Unión Europea. El grupo de expertos recibió el encargo de estudiar la situación de los derechos en los tratados y, en particular, en el nuevo Tratado de Amsterdam.

Pese a la solicitud del Comité de Sabios, *“el Tratado de Amsterdam no contiene un conjunto básico de derechos civiles y sociales fundamentales en forma de ‘Bill of Rights’, ni satisface las*

*expectativas formuladas en el informe del Comité de Sabios de precisar y ampliar claramente el reconocimiento de los derechos fundamentales.”*

Matiza el informe que *“si bien es cierto que el Tratado de Amsterdam no ha llegado a un reconocimiento explícito de los derechos fundamentales en concreto, ha significado un paso decisivo en el camino hacia un reconocimiento más claro del principio de protección de los derechos fundamentales por la Unión Europea”*. En lugar de enumerar derechos fundamentales, el Tratado de Amsterdam establece procedimientos destinados a garantizar su protección.

La Comisión de Expertos formula diez recomendaciones para tratar de conseguir el reconocimiento explícito e inequívoco de los derechos fundamentales. En lo que aquí interesa, voy a destacar tres de ellas:

- **Indivisibilidad**

*“Cualquier intento de reconocer explícitamente los derechos fundamentales debe incluir a la vez los derechos civiles y los sociales; ignorar su interdependencia cuestiona la protección de ambos.”*

- **El reconocimiento explícito de los derechos fundamentales: un proceso abierto**

El comité reconoce que a pesar de que *“la reacción más apropiada sería una revisión más exhaustiva y minuciosa de los derechos fundamentales, con el fin de garantizar su mejor integración posible en el Derecho de la Unión Europea y tener en cuenta su función en una sociedad moderna, el riesgo de formular un nuevo conjunto de derechos fundamentales propio de la Comunidad es considerable y, de hecho, volvería a abrir y prolongaría un debate que ha durado demasiado tiempo”*.

Afirma que *“en vez de concentrar todos los esfuerzos en la formulación de una nueva ‘Bill of Rights’, convendría basar el reconocimiento de los derechos en el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos, que, a través de la jurisprudencia de sus órganos, se ha convertido en un ‘Bill of Rights’ común a Europa.”*

En consecuencia, considera que los derechos a los que se refieren los arts. 2 al 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos deberían incorporarse en todos sus elementos al Derecho Comunitario, al igual que los que figuran en los protocolos adjuntos. Estos derechos son los llamados derechos fundamentales y libertades públicas, tales como el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad o a la seguridad... A medida que sea necesario, deberán añadirse cláusulas que completen y detallen el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Al mismo tiempo, se abre la posibilidad de futuras adiciones de derechos referidos al medioambiente, a la biotecnología...

- **Todos los derechos deberían figurar en un texto único**

### **3.3. Hacia una Unión Europea de libertad, seguridad y justicia: los hitos de Tampere. (Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo. Tampere, 15-16 de octubre de 1999)**

El Consejo Europeo ha celebrado una sesión especial en la ciudad finlandesa de Tampere los recientes días 15 y 16 de octubre de 1999 sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, en el que se ha acordado la composición, método de trabajo y disposiciones prácticas del órgano competente para la elaboración del **Proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**.

Como referencia principal se afirma que la integración europea ha estado firmemente enraizada en un compromiso compartido de libertad, sustentado en los derechos humanos, en las instituciones democráticas y en el Estado de Derecho. Estos valores comunes han resultado imprescindibles para garantizar la paz y desarrollar la prosperidad en la Unión Europea. También servirán como piedra angular para la ampliación de la Unión.

Se contempla el desarrollo de políticas comunes en materia de asilo e inmigración, el compromiso con los refugiados, un auténtico espacio de justicia, políticas comunes contra la delincuencia...

Termina reclamando la aplicación plena e inmediata del Tratado de Amsterdam sobre la base del Plan de Acción de Viena y de las directrices políticas y los objetivos concretos que se han acordado en Tampere.

#### **IV. EL CIUDADANO EUROPEO EN EL ÁMBITO REGIONAL. LA SUPERPOSICIÓN DE ACTUACIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS Y LOS SISTEMAS DE GARANTÍA DE SUS DERECHOS**

Como consecuencia de la realidad descrita hasta el momento, el ciudadano común se encuentra en su vida cotidiana con actos de los poderes públicos de distintos ámbitos territoriales que le afectan directamente.

Las instituciones de la Unión Europea, del Estado, del ente regional o local influyen de distinta manera en este ciudadano, conforme a un complejo reparto competencial que deberá funcionar de acuerdo con los principios de competencia, de jerarquía o, en su caso, de subsidiaridad.

La complejidad de esta superposición de actuaciones de distintos poderes públicos provoca muchas veces una sensación de indefensión en el ciudadano, que desearía un sistema de información claro y preciso que le permitiera transitar con soltura por esta maraña administrativa.

A su vez, paralelamente, se superponen distintos instrumentos de garantía de los derechos de los ciudadanos, mediante instituciones limitadas material y territorialmente en su ámbito de actuación.

Y si bien la protección jurisdiccional sigue presentándose como el sistema de garantía más contundente, cada vez son más las voces que consideran que en la defensa de los llamados derechos sociales, y de los intereses difusos, el papel del Ombudsman va a resultar imprescindible como medio de garantía.

En los Estados descentralizados nos encontramos con que en la mayoría de los supuestos corresponde a los entes regionales, bien en exclusiva o, en todo caso, de manera compartida con el Estado, las competencias en materia de salud, educación, formación y bienestar social.

Por ello, las actuaciones públicas que afectan al ciudadano van a provenir en gran manera de los poderes públicos regionales, aunque también de los estatales, locales y europeos.

El papel de los defensores regionales, así como también el de los defensores del pueblo europeo, estatales o locales va a ser fundamental en la garantía de los derechos de los ciudadanos, cada uno respecto a los niveles institucionales sobre los que ejerce su control.

Existe el peligro de que el ciudadano, ante un entramado garantista tan complejo, se retraiga por desconocimiento sobre las funciones y ámbito competencial de estas instituciones. Resulta, por ello, fundamental por una parte, analizar actuaciones de información y de difusión, y por otra, que los defensores, con independencia de su ámbito territorial, funcionen como una especie de “**Colegio de defensores**”, con unas relaciones absolutamente armónicas basadas en los principios de cooperación, coordinación y subsidiaridad.

#### **V. EL PAPEL DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO REGIONALES EN LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS EUROPEOS**

El papel protagonista reservado al Ombudsman, en general, y a los defensores regionales, en particular, aparece en numerosos instrumentos jurídicos que van a poner de manifiesto las características y funciones de estas instituciones.

Considero oportuno hacer una referencia sistematizada a estos instrumentos jurídicos, porque los mismos contienen, más allá de disquisiciones académicas, muchas de las claves del funcionamiento de estas instituciones.

##### **5.1. El defensor regional en las resoluciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa**

El Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó el 23 de septiembre de 1985 las siguientes resoluciones:

**\* Recomendación nº R(85)13**

En esta resolución se felicitaba del reseñable desarrollo en el curso de los últimos años de la institución del Ombudsman a nivel nacional, regional y local en los Estados miembros del Consejo de Europa y en atención a la complejidad de la Administración moderna; consideraba deseable complementar los procedimientos habituales de control judicial.

Recomendaba a los gobiernos de los Estados miembros:

- Examinar la posibilidad de nombrar un Ombudsman, o de promover su nominación, en los niveles nacional, regional o local o en ámbitos específicos de la Administración pública.
- Considerar habilitar al Ombudsman, cuando todavía no es así, para que preste una atención particular, en el marco de sus competencias generales, a las cuestiones referentes a los derechos del hombre, las someta a su examen y, si la legislación nacional lo permite, realizar investigaciones y dar opiniones cuando las cuestiones relacionadas con los derechos humanos estén en juego.
- Considerar aumentar y reforzar por otros medios los poderes del Ombudsman para fomentar el respeto efectivo de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales en el funcionamiento de la Administración.

**\* Resolución (85)8, sobre la cooperación entre los Ombudsmen de los Estados miembros y entre éstos y el Consejo de Europa**

Decide, entre otras cuestiones:

Instituir en el marco del Consejo de Europa conferencias regulares de los Ombudsmen de los Estados miembros, con el fin de examinar y de cambiar puntos de vista y experiencias sobre la protección de los derechos del hombre.

**5.2. El papel de los mediadores/Ombudsmen locales y regionales en la defensa de los ciudadanos. Congreso de los poderes locales y regionales de Europa**

En la sexta sesión plenaria del Congreso de poderes locales y regionales de Europa, celebrada en Strasbourg los días 15 a 17 de junio de 1999, se debatió sobre el papel de los Ombudsmen regionales en la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Haré referencia a la Recomendación (61)99 y a la Resolución 80(1999), porque constituyen una magnífica base de trabajo para profundizar sobre nuestras instituciones garantistas.

**\* Recomendación 61(1999), sobre el papel de los mediadores/Ombudsmen locales y regionales en la defensa de los derechos de los ciudadanos**

En esta recomendación se constata que *“la complejidad creciente de los aparatos administrativos, los obstáculos que impiden las buenas relaciones entre los ciudadanos y la burocracia, y las dificultades prácticas que encuentran los ciudadanos para acudir a las jurisdicciones administrativas devienen actualmente la preocupación mayor de los poderes públicos y especialmente de las autoridades locales y regionales.”*

Subraya que la opinión pública de los países europeos tiende cada vez más a desinteresarse de la gestión de la cosa pública y a tomar distancia de las autoridades y administraciones públicas, y, además, estima que los ciudadanos europeos reclaman generalmente un mejor funcionamiento de la Administración pública y la puesta en marcha de sistemas de acceso similares y fiables a los procedimientos de la Administración y de los medios de recurso.

Está convencido de que la institución del defensor del pueblo (europeo, nacional, regional o provincial) contribuye, por un lado, a reforzar el sistema de protección de derechos del hombre, y, por otro, a mejorar las relaciones de la Administración con los usuarios.

A la luz de la experiencia adquirida en los países que disponen de un Ombudsman, está convencido de que la acción del defensor del pueblo, especialmente el local y regional, puede contribuir notablemente a:

- prevenir el recurso a procedimientos judiciales largos y costosos y, por consiguiente, a reducir su número y la distancia que separa hoy a los ciudadanos y las instancias públicas;
- facilitar la búsqueda de la equidad, el respeto del Estado de Derecho, el respeto de los derechos de las minorías y la escucha de las necesidades de los ciudadanos;
- mejorar la transparencia y la eficacia de la acción administrativa, la calidad de los servicios prestados, en una palabra, la buena administración.

Recomienda:

- A los gobiernos de todos los Estados miembros que no dispongan de la institución (del Ombudsman): sostener la creación de oficinas de defensores del pueblo a nivel nacional y también a los niveles de las ciudades y regiones, y velar por que las autoridades locales y regionales, mediante la puesta en marcha de medios jurídicos y financieros apropiados, puedan contribuir también a mejorar la protección de los ciudadanos y las minorías, el respeto del Derecho, la gestión de los asuntos públicos y el funcionamiento de la Administración.
- A los gobiernos de los Estados miembros que dispongan ya de esta institución a nivel nacional: que promuevan su puesta en marcha igualmente a los niveles locales, y regionales y que informen convenientemente a los ciudadanos sobre los caracteres y la potencialidad de esta institución.

\* **Resolución 80(1999), sobre el papel de los mediadores/Ombudsmen locales y regionales en la defensa de los derechos de los ciudadanos**

En ella se estima que las ciudades y regiones de Europa que han puesto en marcha oficinas de defensores dan a los ciudadanos una posibilidad de velar por el buen funcionamiento de sus administraciones.

Señala que las categorías “débiles” de la sociedad, tales como los discapacitados, los grupos socialmente desfavorecidos, los menores, las minorías, los inmigrantes, que tienen a menudo más necesidad que otras categorías de recurrir a la Administración pública, requieren de medios simples y fiables de acceso a los procedimientos de la Administración pública.

Está convencido que la “mediación”, en tanto que medio de prevención y de solución de situaciones litigiosas, puede reducir el recurso a procedimientos judiciales y, por consiguiente, la carga del contencioso administrativo y civil; puede dar respuestas satisfactorias a los ciudadanos y facilitar así las relaciones entre éstos y las administraciones locales y regionales.

En un anexo establece los **principios** que deben regir la institución del defensor del pueblo a los niveles local y regional.

Me voy a permitir reproducir algunos de estos principios, porque considero que pueden servir como referencia para establecer los criterios que definan un mínimo común denominador de los defensores regionales, con un respeto absoluto a la independencia de cada institución.

- **Con carácter general**

- Establecer un **modelo** que pueda ser aplicado **en los diferentes Estados** miembros del Consejo de Europa **en función de las especialidades de cada sistema.**

- **En cuanto a las bases jurídicas**

- **No** es oportuno establecer **principios fijos** en cuanto a lo que conviene al rango de las normas jurídicas que establecen las instituciones de los defensores del pueblo (leyes constitucionales, leyes específicas, estatutos de regiones, reglamentos...).

- **En cuanto a la noción del defensor del pueblo**

- Contribuye a **reforzar el sistema de protección de derechos del hombre** y a mejorar las relaciones entre la Administración y los usuarios.
- Sin interferencia en las actividades esenciales de las autoridades judiciales, el defensor **protege los derechos, intereses y situaciones específicas del individuo en relación con los actos y comportamientos de la Administración.**
- En función de la descentralización administrativa de Estados y los poderes autónomos conferidos a las entidades territoriales, la institución del defensor del pueblo a nivel local y regional va a realizar la **protección más próxima posible a los ciudadanos.**
- **El control sobre las autoridades** que ejercen una actividad directa sobre los administrados y los usuarios de servicios se revela **más profundo y eficaz en los niveles local y regional** que en niveles más amplios (nacional o europeo), porque éstos tienen sobre todo la misión de programación, orientación y coordinación.
- Aparece claramente que la **proximidad entre el defensor del pueblo y el ciudadano es ventajosa.** Es preferible la solución de crear defensores para cada nivel local o regional que extender la competencia del defensor del pueblo nacional a los actos y comportamientos de la comunidad local o regional.
- La configuración de la descentralización administrativa existente en algunos Estados podría justificar la institución de un mediador en cada ayuntamiento. Para evitar la fragmentación excesiva, será deseable proceder a **reagrupaciones** con el fin de atribuir a cada defensor del pueblo una competencia territorial y un número de administraciones adecuado.

#### - En cuanto a la elección del mediador

- La independencia, la imparcialidad y la competencia son cualidades esenciales de un defensor del pueblo.

#### - En cuanto a las competencias del defensor del pueblo:

- ◆ una **función de consulta** para ayudar a las personas en la solución de sus problemas con la Administración pública;
- ◆ la **función esencial de velar por el buen funcionamiento de la Administración** y la también **esencial de mediación** consistente en un esfuerzo permanente de aproximación de las partes en conflicto;
- ◆ una **función de promoción** necesaria para contribuir a resolver en la fuente los casos de mala administración y para realizar una mejor Administración pública, estableciendo un diálogo con los administrados.

#### - En cuanto a los medios de acción del defensor del pueblo

- La **libertad de acceso a las actas**, dossiers, archivos de la administración concernida, esencial para el cumplimiento de sus funciones debe ser garantizada al defensor del pueblo.
- La libertad de acceso deberá igualmente comprender la **posibilidad** de llevar a cabo **investigaciones**, de hacer visitas y/o inspecciones sobre el lugar con la asistencia de expertos cuando la situación lo exija.
- La **administración** afectada deberá estar obligada a **tomar en consideración las recomendaciones**, sugerencias y otras iniciativas adoptadas por el defensor del pueblo, y a **motivar, en todo caso, las razones que en su opinión impiden seguirlas.** La respuesta de la Administración deberá realizarse en un plazo determinado.
- Con el fin de facilitar la libertad de acceso, cualquier **forma de obstruccionismo** de un funcionario o agente de la Administración deberá ser prevista y **sancionada** por disposiciones apropiadas.
- Las **conclusiones** de las intervenciones del defensor del pueblo contenidas en los informes específicos, en los informes anuales o en otros documentos **deberán hacerse públicas** a través de los medios de publicidad adecuados.

- **Para cumplir la función de promoción**, los defensores del pueblo **deberán poder** dirigirse a los órganos territoriales competentes con el fin de **formular toda sugerencia útil**, susceptible de mejorar la eficacia de la Administración en el respeto de los derechos de las personas.

#### VI. **EN CONCLUSIÓN. EL PAPEL PRESENTE Y FUTURO DE LOS DEFENSORES REGIONALES COMO INSTANCIA MÁS CERCANA AL CIUDADANO, EN COORDINACIÓN CON LOS OTROS DEFENSORES**

Los defensores del pueblo tienen un importante papel que jugar en la fiscalización de la Administración y en la defensa de las libertades y derechos de los ciudadanos.

Todos los defensores, pero en especial los regionales, por su ámbito territorial más reducido y su mayor cercanía al ciudadano, deberán hacer uso al máximo de las posibilidades de actuación que sus respectivas leyes de creación les atribuyen, en especial para dar respuesta a:

- La defensa de **los derechos sociales** ante las insuficiencias del sistema de justicia administrativa en un Estado social de Derecho.
- La defensa de los **intereses difusos y colectivos**, entendidos como reivindicaciones colectivas que van aflorando al plano de la relevancia jurídica y cuya garantía de protección ya ha sido atribuida por algunas leyes a los defensores regionales (entre otras, las leyes del Difensore Civico de la Región de Umbria, del Valle de Aosta).
- La defensa de los **colectivos más desfavorecidos** o especialmente necesitados de protección -discapacitados, menores, inmigrantes, presos, enfermos mentales, excluidos sociales, ancianos-, mediante actuaciones de oficio, de inspección o la elaboración de informes monográficos sobre sus necesidades.
- La corrección de las **insuficiencias normativas y de la práctica administrativa** mediante la función promocional del Derecho.
- La resolución de conflictos entre los ciudadanos y la Administración utilizando técnicas de mediación.

A estos efectos, va a ser necesario un sistema de coordinación entre los defensores del pueblo entre sí y con otras instancias de garantía de derechos, para asegurar que no haya actuaciones de los poderes públicos exentas de control de las instituciones democráticas.

La aprobación, espero que cercana, de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea va a abrir unas posibilidades incalculables. En todo caso, pondrá de manifiesto aún más la necesidad de coordinación de todos los defensores, y muy especialmente de los regionales y el europeo.

Compartimos la honrosa misión de defender los derechos de los ciudadanos. ¡Que con el contraste de ideas y de experiencias aprendamos a cumplirla mejor!

## **ANEXO III**

### **REFLEXIONES DE LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS EN TORNO A LA CREACIÓN DE DEFENSORES SECTORIALES Y LOCALES**

#### **PARTICIPANTES**

Los defensores del pueblo, a la vista de la creación de “defensores sectoriales” o de figuras que pretenden asimilar su naturaleza a la de nuestras instituciones, hemos considerado conveniente realizar una reflexión conjunta sobre este fenómeno. Como no podía ser de otro modo, esta reflexión se realiza teniendo como premisa la necesidad de contribuir a la mejor defensa de los derechos de los ciudadanos.

#### **I. LA EXPANSIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL OMBUDSMAN**

La institución del Ombudsman (o del defensor del pueblo), tal y como la conocemos en nuestros días, dio sus primeros pasos en los países nórdicos a principios del siglo XIX. Sin embargo, la voluntad de profundizar en las garantías institucionales existentes en la práctica totalidad de los Estados de Derecho ha conducido a una generalización de la figura en los diferentes sistemas constitucionales, de tal forma que hoy podemos encontrarla en muchos textos fundamentales de países que se configuran como Estados de Derecho (aproximadamente los 80 países en la actualidad) y constituidos sobre la base del principio democrático. Así, el proceso de expansión de la figura del Ombudsman es hoy una realidad tan consolidada que ha llegado a acuñarse un término, la “ombudsmanía”, para referirse a este fenómeno.

Esta proliferación de Ombudsman a la que venimos asistiendo en los más variados ámbitos, a la vez que pone de manifiesto la eficacia de este modelo institucional, no deja de arrojar alguna sombra de duda sobre tal fenómeno, ya que la indiscriminada multiplicidad de instituciones con similar denominación puede terminar diluyendo el propio concepto de Ombudsman, que, de difuminarse, pudiera ver afectada su finalidad de garantizar los derechos y libertades.

#### **II. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO**

En nuestro país, al constituirse el Estado democrático, se quiso reforzar la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos con la inclusión en la Constitución de la figura del defensor del pueblo, que vino a perfeccionar el sistema constitucional de garantías. Así surgió la figura del defensor del pueblo como “...*alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título [I], a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales*” (art. 54 de la Constitución).

Más tarde, algunos de los entes con autonomía política posibilitados por la Constitución incluyeron en sus respectivos estatutos de autonomía comisionados parlamentarios autonómicos, figuras similares a la del defensor del pueblo y referidas a su propio ámbito de actuación.

Estas figuras poseen una naturaleza jurídica, una configuración institucional y unas funciones que las dotan de perfiles muy definidos, de tal manera que sin la presencia de éstos, no se puede hablar de auténticos defensores del pueblo en su sentido originario y clásico.

Como rasgos definidores más significativos de estas figuras podemos considerar los siguientes:

- Ostentan una naturaleza parlamentaria, constituyéndose como comisionados de la cámaras o asambleas legislativas que los eligen y ante las que deben informar de sus actuaciones.
- Tienen encomendada como función esencial la protección de los derechos y libertades constitucionales, así como el control del adecuado funcionamiento de la Administración, para lo cual cuentan como instrumento básico, para su actuación, con la capacidad de supervisar la actividad de las propias administraciones públicas.
- Disponen de autonomía e independencia de criterio para el desempeño de sus funciones, sin sujetarse a mandato imperativo alguno.
- Para el ejercicio de su actividad, sus titulares gozan de prerrogativas y garantías especiales de inviolabilidad e inmunidad.
- Son instituciones que no ejercen funciones de tipo coercitivo, sino únicamente de persuasión.

### III. LAS FIGURAS DE LOS “DEFENSORES SECTORIALES”

Como hemos visto, una de las principales características que presenta la figura del Ombudsman, y que es una de las claves de su expansión creciente, es su flexibilidad y facilidad para adaptarse a las peculiaridades de cada sistema jurídico-político, siempre y cuando se asiente en unas bases democráticas efectivas. Por consiguiente, nada puede objetarse a la inclusión en este tipo de instituciones de figuras sectoriales para la defensa o tratamiento específico de problemas de especial trascendencia social: el menor, la mujer, los mayores, los inmigrantes, el discapacitado, el medio ambiente, el soldado, el contribuyente, la sanidad, etc.

En este sentido, el Derecho comparado muestra tal variedad de modelos de organización de estas instituciones que nos lleva a concluir que todos valen, siempre que cumplan la finalidad última que se persigue con ellas de defensa y protección de los ciudadanos.

Por lo que se refiere a nuestro país, la preocupación creciente por las circunstancias y condiciones que afectan a determinados grupos y colectivos ha llevado a las cámaras legislativas, tanto en la esfera estatal como autonómica, a introducir estructuras sectoriales en varias de las instituciones de defensores del pueblo existentes, o bien a crear comisionados parlamentarios específicos, como ha sido el caso del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, para la defensa específica de estos grupos o sectores sociales, que presentan una mayor vulnerabilidad y desprotección.

En el primero de estos supuestos, se enmarca la aprobación de diferentes normas que han ido creando estas estructuras sectoriales en diversos comisionados parlamentarios -estatal y autonómicos- para la defensa de los menores (Defensor del Pueblo, Síndic de Greuges, Valedor do Pobo y Defensor del Pueblo Andaluz), así como de las personas mayores (Diputado del Común y Defensor del Pueblo Andaluz).

No obstante, la creación de estas figuras sectoriales en instituciones que tienen ya atribuidas competencias de carácter general, como son las anteriormente citadas, viene condicionada por el marco normativo preexistente constitucional, estatutario y legal, así como por las propias características sobre las que se han ido configurando estas instituciones.

Cuando la Constitución y los distintos estatutos autonómicos que instauran la figura de defensor del pueblo, en sus diversas denominaciones, se refieren a ella, lo hacen como institución de defensa de todos los derechos de todos los ciudadanos, estructurada como un órgano unipersonal, al que se atribuye la representación y titularidad de la institución en su conjunto, así como las funciones rectoras y administrativas de ésta. Igualmente, las leyes reguladoras de estas instituciones se han preocupado de configurar las defensorías con unas características que permiten a su titular acomodar su funcionamiento, de una manera flexible, a las circunstancias que se pueden ir produciendo, con el fin de posibilitar una eficaz defensa de los derechos de todos los ciudadanos.

Por otro lado, en la práctica, la inclusión de estas estructuras sectoriales en las instituciones de defensores del pueblo sólo ha supuesto, hasta la fecha, la creación, a lo sumo, de áreas funcionales específicas para tratar singularmente ámbitos que presentan una especial necesidad de protección y

cuya dirección se encomienda a un adjunto, en su condición de auxiliar del defensor, sin que con ello se haya afectado al modelo unipersonal de estas instituciones, en las que el defensor sigue ostentando las máximas facultades atribuidas a la institución en relación con su ámbito competencial, sea cual fuere el sector social afectado.

En estas circunstancias, mientras no se altere el actual modelo de organización de los comisionados parlamentarios, una proliferación desproporcionada de estas figuras sectoriales en nuestras instituciones entrañaría riesgos y dificultades que pudieran terminar afectando al eficaz funcionamiento de éstas, que han mostrado su eficiencia para la defensa de los derechos de todos los ciudadanos.

En este sentido, se hace necesario constatar la inquietud que produce, desde la perspectiva del conocimiento interno de nuestras instituciones, la posible adopción de decisiones que supongan una merma a la flexibilidad y capacidad de adaptación a las demandas que plantean los ciudadanos. Y ello porque los organismos que supervisan la actuación de las administraciones públicas no deberían, por una atracción mimética, imitar y reproducir los esquemas que se dan en la configuración de las entidades supervisadas, ya que compartimentar nuestras instituciones podría significar la quiebra de la confianza con que el ciudadano, en general, se acerca a nuestras oficinas, seguro de que no recibirá como respuesta una remisión a otro departamento o ventanilla.

Por otra parte, como ya hemos señalado, no deberíamos olvidar que el modelo de defensor del pueblo que se ha creado es el de una institución que es percibida por los ciudadanos, en gran medida, por medio de la persona de su titular. Una de las principales ventajas de establecer un defensor unipersonal reside en el hecho de que, más allá de una simple institución, se trata de una persona que puede ser fácilmente identificada, por contraposición a la imponente maquinaria administrativa. Esto facilita la accesibilidad y acercamiento del ciudadano, que puede llegar a sentirse indefenso y aislado ante aquella compleja organización, encontrando en el defensor una estructura más humana y cercana.

En coherencia con el modelo adoptado, las normas que instituyen las estructuras sectoriales a las que venimos refiriéndonos no afectan formalmente a la figura del defensor del pueblo, pero esta tendencia, de generalizarse, no deja de entrañar un peligro para la eficacia y valoración final que de esta institución puedan tener los ciudadanos, al poder generarse confusión en la percepción de la misma y en la gestión de sus distintos ámbitos competenciales.

Como ya hemos señalado anteriormente, otro modelo que se debe considerar es el de los comisionados parlamentarios sectoriales, en cuanto figuras autónomas para la defensa de los derechos de un determinado colectivo, como es el caso del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid.

Resulta necesario recordar también que el bloque de la constitucionalidad atribuye al Defensor del Pueblo y a los defensores autonómicos la protección de todos los derechos comprendidos en el título I de la Constitución, por lo que la creación de cualquier defensor sectorial supondría necesariamente una concurrencia competencial con la de los defensores generalistas en la tutela de los intereses del colectivo que se pretende especialmente proteger.

Por ello, las relaciones entre este tipo de instituciones, cualquiera que fuera su ámbito funcional o territorial, siempre deberán articularse sobre la base de los principios generales de cooperación y colaboración, coordinación, eficiencia en el uso de los recursos públicos y lealtad institucional.

A la vista de estos principios, resulta patente la dificultad conceptual de concebir la creación de defensores sectoriales en aquellos ámbitos territoriales en que ya esté constituida la figura del defensor del pueblo de carácter general.

Por consiguiente, a modo de conclusión, creemos que lo importante no es tanto crear nuevas estructuras, como defender a los ciudadanos y prestar una especial atención a los problemas adicionales que puedan plantearse por las circunstancias de ser menor, mujer maltratada, inmigrante, y recibir un trato discriminatorio o injusto, etc., intensificando el nivel de protección en función de la debilidad o vulnerabilidad de las circunstancias que les afecten. En este sentido, sólo estaría justificada la creación de una estructura específica cuando se constatare que las actuales son insuficientes o no cumplen adecuadamente su función.

#### **IV. LAS FIGURAS DE LOS “DEFENSORES LOCALES”**

Resulta cada vez más común encontrarnos con nuevas figuras, que reciben denominaciones tales como “Defensor”, “Sindic” o “Valedor”, incardinadas en los ayuntamientos o diputaciones. Así, se

cuenta ya con un número considerable de este tipo de instancias locales en Cataluña y en municipios de otras comunidades autónomas como Gijón (Asturias), Calviá (Baleares) y en diputaciones como la de Córdoba (Andalucía). Igualmente, en la actualidad son numerosos los municipios que tienen previsto constituirla.

Estas figuras, que surgen en ejercicio de la autonomía administrativa que la Constitución reconoce a las corporaciones locales, no son asimilables a las de los defensores del pueblo, al no reunir las características propias de éstos y que enumeramos con anterioridad. Como elementos diferenciadores más significativos respecto a los comisionados parlamentarios, podemos señalar los siguientes:

- Carecen de vinculación parlamentaria.
- Son órganos de la propia Administración local que se insertan en su estructura en virtud de la potestad de autoorganización que ostentan las corporaciones locales.
- Su creación y designación corresponde a los órganos de gobierno de la entidad local.
- Como órganos administrativos, sus actuaciones administrativas pudieran quedar sujetas a la supervisión del comisionado parlamentario competente.

Sin embargo, no podemos olvidar que, aun careciendo de Parlamento, las administraciones locales son estructuras representativas que incorporan en su órgano plenario a representantes de los diferentes grupos políticos elegidos democráticamente; así, cuando la designación de la persona que vaya a desempeñar estas funciones se realice por el pleno de su respectiva corporación, cuenta con un refrendo democrático que le aproxima a la figura del comisionado parlamentario, dejando a salvo, en todo caso, las diferencias que hemos comentado.

Si a ello se le añaden unas suficientes garantías orgánicas de autonomía e independencia en su actuación, la existencia de estas figuras en la Administración local no sólo no es objetable, sino que presenta indudables ventajas para los vecinos y para la propia entidad en su funcionamiento. La cada vez mayor presencia de la Administración local en múltiples aspectos de nuestra vida cotidiana, unida a la complejidad de los procedimientos administrativos, así como a la falta de información que en muchos casos tienen los ciudadanos, explican que se creen estas figuras en ayuntamientos y diputaciones como una vía complementaria de asesoramiento, información y participación ciudadana que sirva de enlace y colaboración entre la corporación local y los vecinos.

Es precisamente en este ámbito de la participación ciudadana en la vida local en el que habría que encuadrar estas figuras que están apareciendo en ayuntamientos y diputaciones. Así se recoge en las normas de creación de varias de ellas, como órganos administrativos de asesoramiento, ayuda, información y atención al ciudadano, que atienden y tramitan las quejas y reclamaciones contra la actuación administrativa de la entidad de la que dependen, en el marco de las disposiciones generales de desarrollo de organización y procedimiento administrativo.

Sobre estas bases, por la propia experiencia del trabajo de nuestras instituciones, podemos afirmar que cualquier medida que adopten las corporaciones locales con el objetivo de dinamizar los cauces de información entre su estructura administrativa y los vecinos, así como de asesorar acerca de los diferentes trámites que se han de llevar a cabo en el seno de la entidad local y de defenderlos frente a las actuaciones de la maquinaria burocrática, adoptando las medidas a su alcance para agilizar y facilitar el desarrollo de los procedimientos, deben ser recibidas con el mayor beneplácito por los defensores del pueblo, ya que ello redundará, sin duda, en mayor protección y garantía de los derechos de los ciudadanos.

En cuanto a las relaciones de las instituciones de defensores del pueblo con estas instancias locales, tendrán que estar presididas por los principios generales ya referidos de cooperación, colaboración, coordinación, eficiencia en el uso de los recursos públicos y lealtad institucional. Dentro de este marco, las relaciones entre estas figuras deberán articularse con una decidida vocación de cooperación y colaboración, si bien respetando el respectivo ámbito competencial, de manera que cuando en estos órganos locales se suscitan cuestiones que excedan de sus ámbitos de actuación, deberán informar al ciudadano y trasladar la correspondiente queja o reclamación al defensor del pueblo competente.

En este sentido, es preciso resaltar también la importante tarea que pueden desempeñar estas figuras de la Administración local en el fomento de una "cultura de ciudadanía", además de ser valiosas colaboradoras en el desarrollo de la función institucional que tienen encomendada los comisionados parlamentarios.

## V. LOS “DEFENSORES UNIVERSITARIOS”

Una situación similar a la comentada en el ámbito de la Administración local es la que se produce con los denominados “defensores universitarios”, que desarrollan sus cometidos funcionales en el ámbito de la comunidad universitaria. Estas figuras existen ya en 18 universidades españolas, y está prevista su implantación en otras próximamente.

En relación con el carácter, naturaleza y funciones de estas figuras, cabe remitirse a lo que hemos expuesto anteriormente respecto a ellas en la esfera local.

En consecuencia, consideramos, asimismo, positiva y beneficiosa para la comunidad universitaria la existencia de estas instancias en dicho ámbito, siempre que se enmarque dentro de los principios generales y de respeto a los límites competenciales que deben presidir las relaciones interinstitucionales en esta materia.

## VI. LOS “DEFENSORES” EN OTROS ÁMBITOS

Además de las figuras mencionadas hasta ahora, también en otros ámbitos se está contribuyendo a la expansión de este fenómeno, mediante la creación de “defensores” semipúblicos, que en realidad son auténticos órganos administrativos a los que se encomienda la defensa de los derechos de los usuarios. En la práctica, estas figuras pueden inducir a error en los ciudadanos, al atribuir a órganos administrativos funciones de una naturaleza que no les es propia.

Asimismo, desde el ámbito privado se viene fomentando, cada vez con más frecuencia, la proliferación de figuras con esta denominación en el seno de organizaciones no gubernamentales, así como de empresas o entidades con ánimo mercantil.

La valoración global que desde las instituciones parlamentarias de defensa de los derechos ciudadanos se pueda tener de estas figuras que surgen en el ámbito privado o semipúblico es favorable, pues todo lo que sirva para proteger a los usuarios, en sus más variados aspectos, hay que considerarlo positivo.

Quizás el único aspecto negativo que puedan tener estas figuras que se crean en el sector privado es el del uso inadecuado de la denominación y la posible confusión que, a veces, puede generar en los ciudadanos sobre la oficialidad y, sobre todo, la independencia en el ejercicio de sus funciones.

La utilización, en general, de la denominación de “defensor” por entidades u organismos que no ostentan idénticas o similares características persigue, de un lado, un efecto beneficioso para ellas, puesto que se pretende identificar la tarea que se realiza con un concepto de servicio o defensa del ciudadano, lo cual es un signo de progreso social y consolidación de una cultura democrática.

Pero, de otro lado, no deja de resultar preocupante que esa utilización de la misma denominación para identificar realidades diferentes, como antes hemos dicho, pueda terminar afectando a la propia imagen y eficacia de las instituciones que tienen constitucionalmente encomendada la defensa de los derechos de los ciudadanos, al ocasionarles confusión y dudas a la hora de discernir la vía a la que se ha de acudir en cada ocasión.

## CONCLUSIONES

La creación de figuras análogas a las instituciones parlamentarias de defensores del pueblo en los distintos ámbitos y sectores ha propiciado una reflexión conjunta sobre el alcance y consecuencia de estos fenómenos, de la que pueden extraerse, a modo de recapitulación, las siguientes valoraciones:

**PRIMERA.** La Constitución, los distintos estatutos de autonomía y sus leyes reguladoras:

- Crean la figura del defensor del pueblo, en sus diversas denominaciones, como una institución de garantía que viene a completar el sistema de protección de derechos y libertades reconocido a los ciudadanos.

- Definen estas instituciones con unos perfiles muy precisos en cuanto a su naturaleza jurídica, configuración institucional y funciones, en ausencia de los cuales no puede hablarse de auténticos defensores del pueblo.
- Configuran a los defensores del pueblo como una institución de carácter unipersonal a la que atribuyen la defensa de todos los derechos del conjunto de los ciudadanos.

**SEGUNDA.** Este marco constitucional, estatutario y legal preexistente condiciona el desarrollo y creación de otras figuras similares, cualquiera que fuera su ámbito, y deberá ser respetado, en todo caso, para no afectar al fin último y primordial que deben perseguir todas estas figuras de defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos.

**TERCERA.** La creación, en el seno de las instituciones de los defensores del pueblo, de estructuras sectoriales para la defensa de los derechos de colectivos que presentan mayor vulnerabilidad o desprotección responde a un deseo generalizado de intensificar la protección de estos grupos sociales.

La necesaria eficacia en la tarea encomendada a estas instituciones obliga a huir de la tentación de reproducir miméticamente las estructuras organizativas de las administraciones supervisadas, pues los defensores del pueblo están dotados ya de la necesaria flexibilidad y capacidad de adaptación a las demandas que plantean los ciudadanos.

En consecuencia, la introducción de las figuras sectoriales aludidas sólo estaría justificada cuando se constatará que las actuales son insuficientes o no cumplen adecuadamente sus funciones.

**CUARTA.** El establecimiento de defensores sectoriales, como instituciones singulares, implica una concurrencia competencial con los defensores generalistas preexistentes, que debe resolverse por medio de la aplicación de los principios de cooperación, eficacia en la asignación de los recursos públicos y lealtad institucional.

A la vista de estos principios, resulta patente la dificultad conceptual de concebir la creación de defensores sectoriales en aquellos ámbitos territoriales en que ya esté constituida la figura del defensor del pueblo de carácter general.

**QUINTA.** Las apariciones de “defensores del vecino” en municipios o “defensores universitarios” surgen como manifestaciones de la propia capacidad organizativa de los respectivos ámbitos de decisión y persiguen un saludable ánimo de participación y de funcionamiento democráticos. Aun con los rasgos que las diferencian de los defensores del pueblo, estas figuras podrán aportar un cauce cualificado de atención a los ciudadanos, siempre que cuenten con las suficientes garantías orgánicas de autonomía e independencia en sus actuaciones.

**SEXTA.** En conclusión, la aparición de todas aquellas figuras e instrumentos que pudieran crearse para la defensa de los derechos de los ciudadanos en todos los ámbitos ha de ser valorada positivamente, por lo que representan como signo de progreso social y consolidación de una cultura democrática.

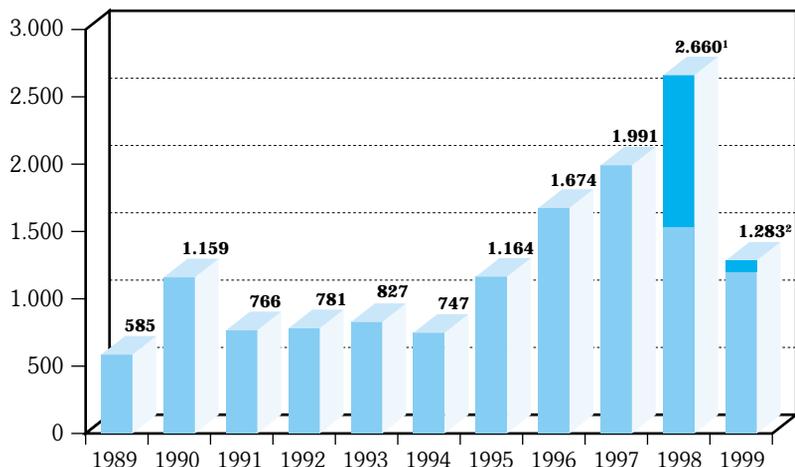
No obstante, la generalización de esta tendencia no deja de entrañar cierto riesgo latente para la eficacia de las funciones asignadas a las instituciones que constitucionalmente tienen encomendadas la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, al poder ocasionar a éstos confusión y dudas a la hora de discernir la vía a la que se ha de acudir en cada ocasión.

Ante ello, sólo mediante el respeto de los ámbitos competenciales respectivos, la coordinación y leal cooperación en el desarrollo de sus respectivas tareas puede superarse ese riesgo y garantizarse la defensa eficaz de los derechos ciudadanos, referente real y único que han de tener siempre presente este tipo de instituciones y figuras en su actuación.

ANEXO IV

**GRÁFICOS**

### EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE QUEJAS RECIBIDAS POR EL ARARTEKO (1989-1999)



<sup>1</sup> 1.143 conforman dos grupos de quejas idénticas.

<sup>2</sup> 62 conforman un grupo de quejas idénticas.

DIAGRAMA 1

### SITUACIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS EN 1999 TRAS EL PROCESO DE ADMISIÓN

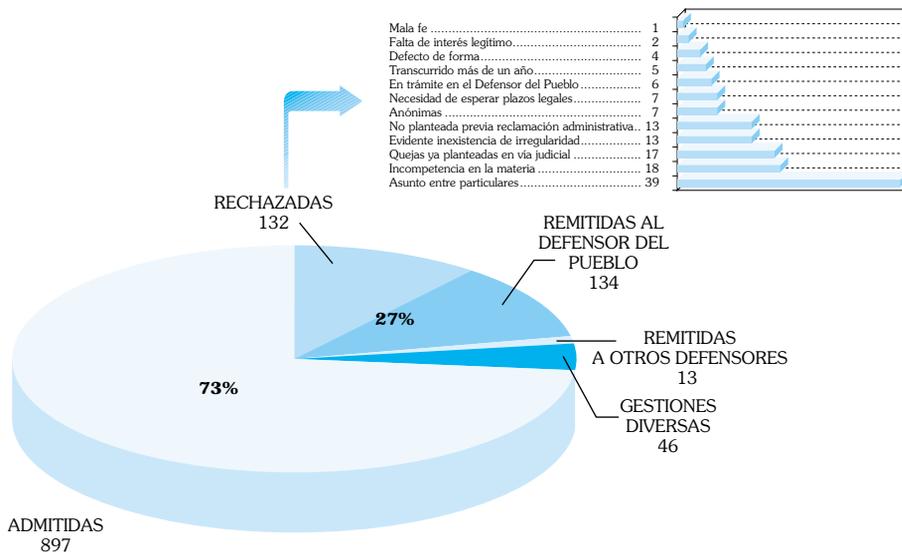


DIAGRAMA 2

### DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS TRAMITADAS DIRECTAMENTE

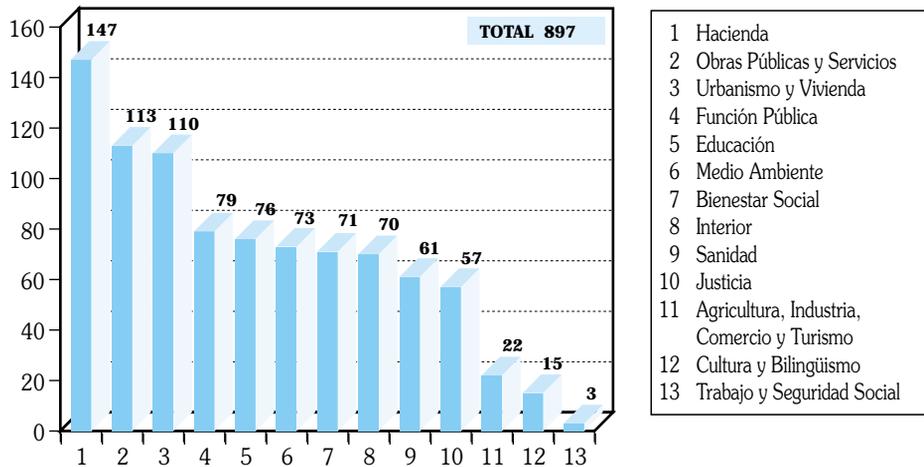


DIAGRAMA 3

### DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS TRAMITADAS DIRECTAMENTE, POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

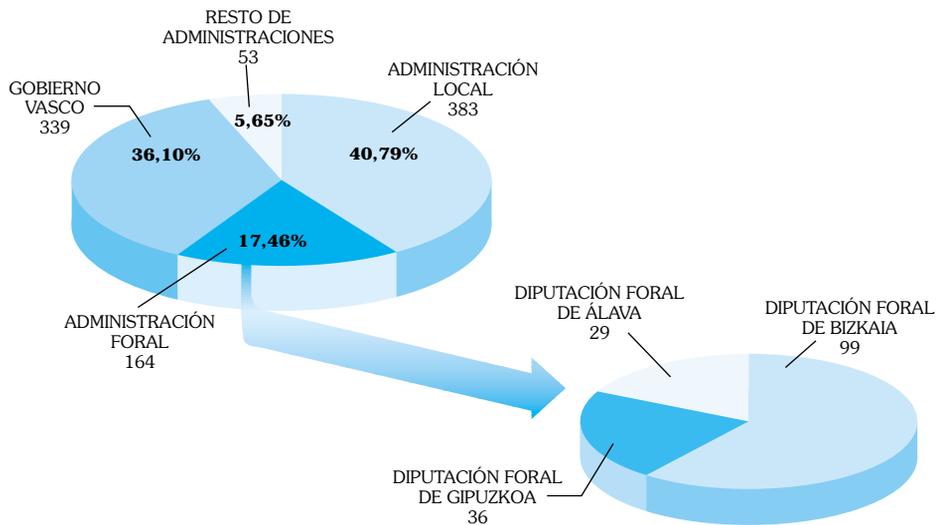


DIAGRAMA 4

### DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO

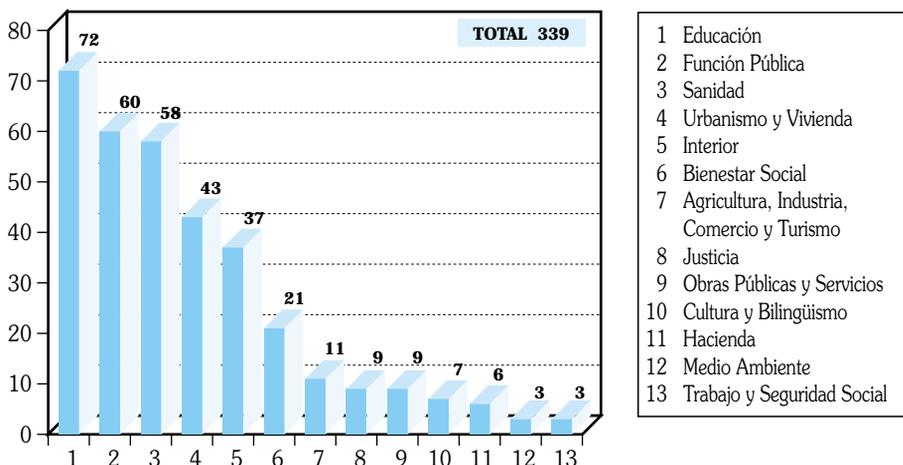


DIAGRAMA 5

### DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTOS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO

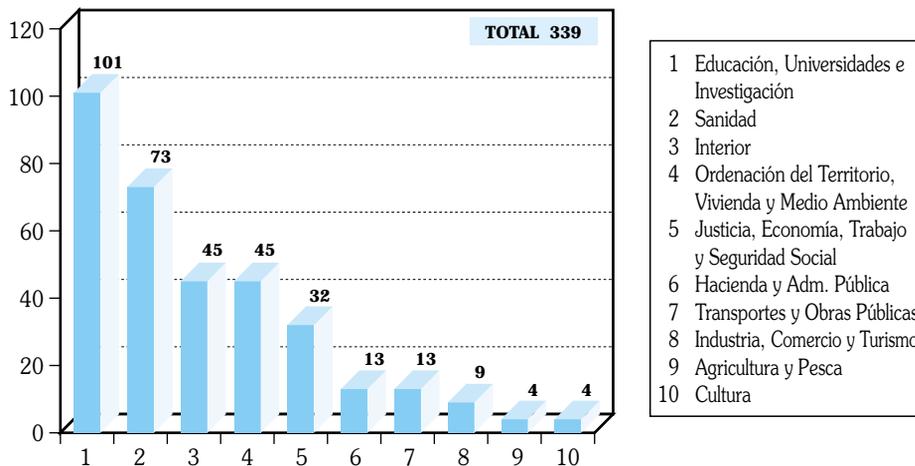


DIAGRAMA 6

### DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LAS DIPUTACIONES FORALES

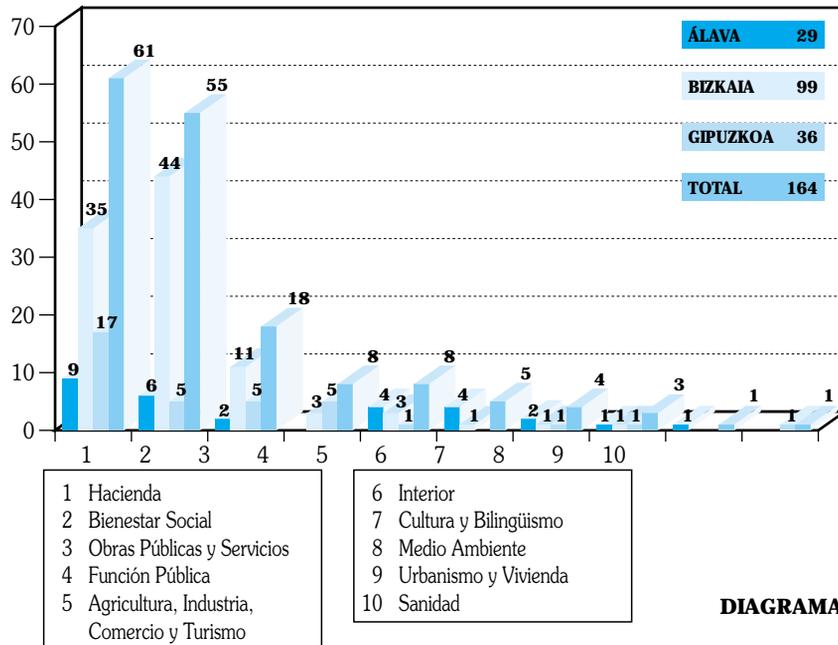


DIAGRAMA 7

### DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LOS AYUNTAMIENTOS

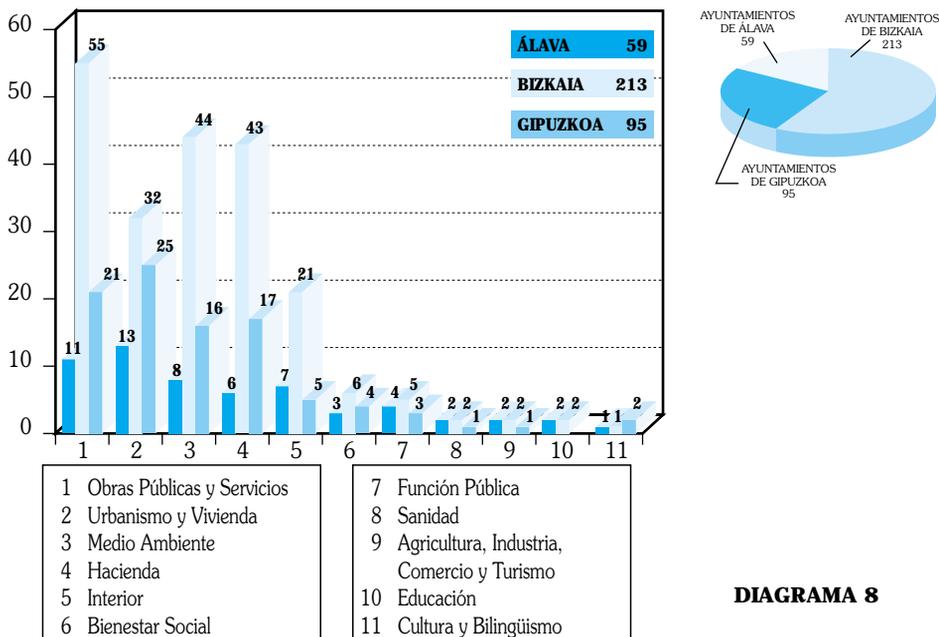


DIAGRAMA 8

### EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA TERRITORIO (1989-1999)

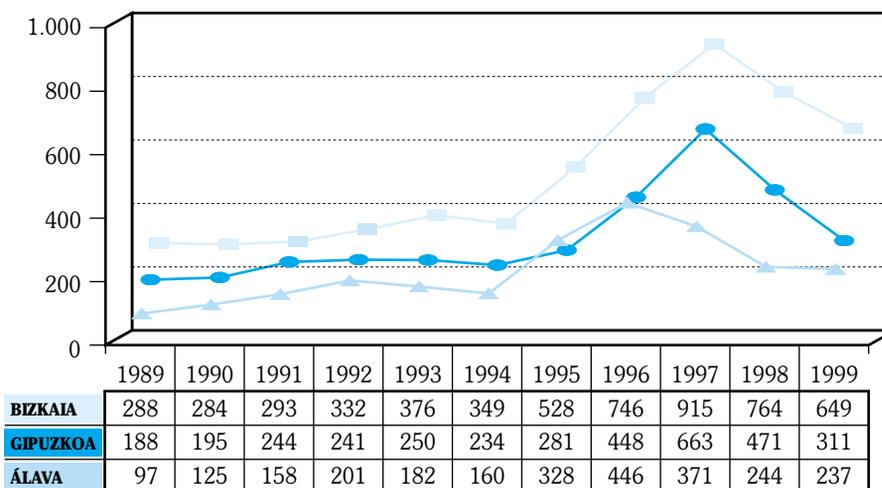


DIAGRAMA 9

### EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA TERRITORIO, POR CADA 10.000 HABITANTES (1989-1999)

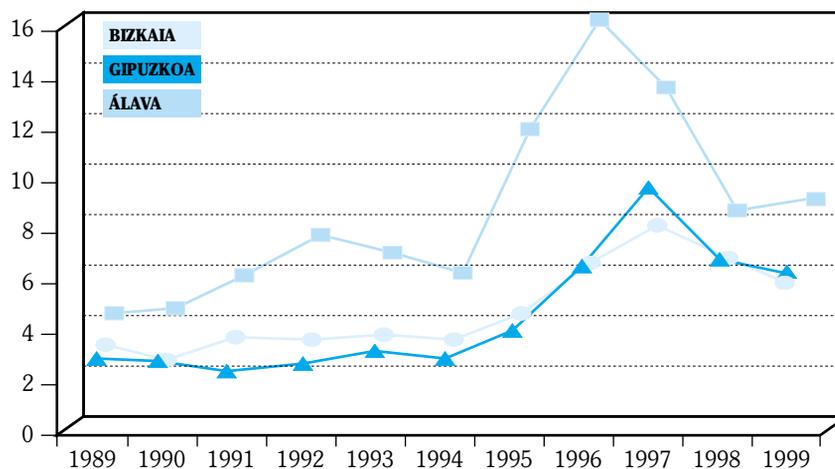
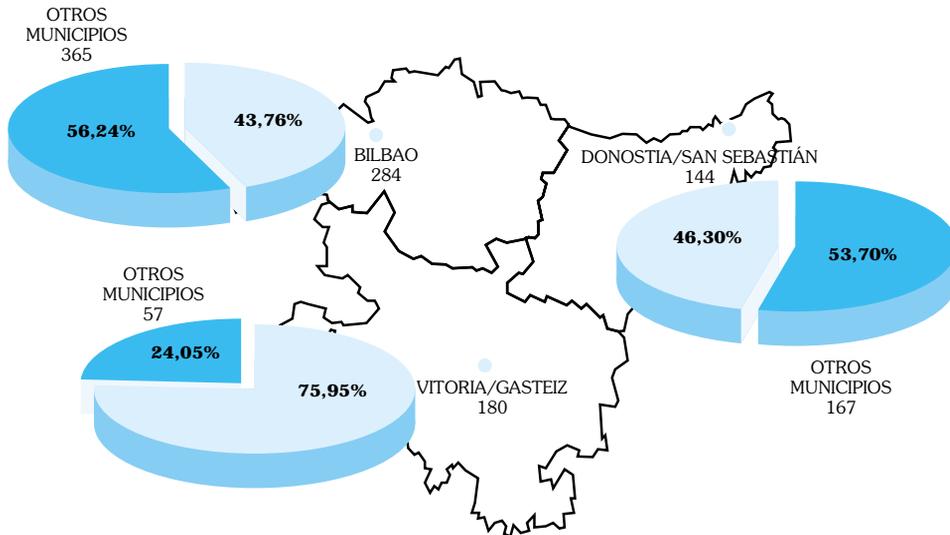


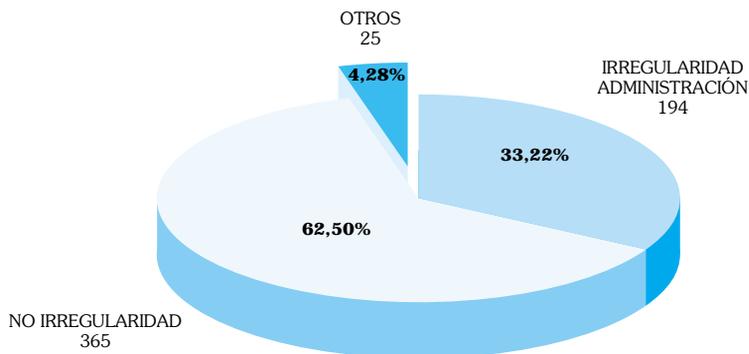
DIAGRAMA 10

**DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN PROVENGAN DE LA CAPITAL O DE OTROS MUNICIPIOS DEL TERRITORIO**



**DIAGRAMA 11**

**PROPORCIÓN EN QUE EL ARARTEKO HA APRECIADO IRREGULARIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS QUEJAS CONCLUIDAS EN 1999**



**DIAGRAMA 12**

### DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DE QUIENES LAS PRESENTAN

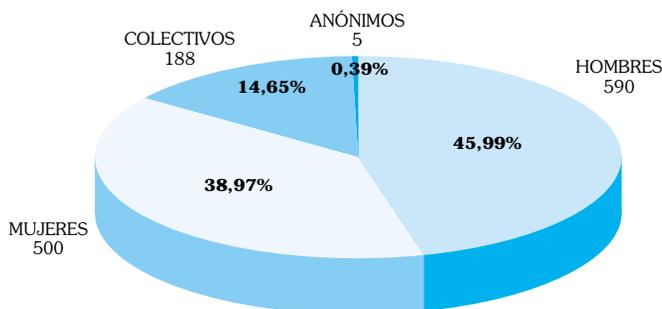


DIAGRAMA 13

### DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN LA LENGUA EN QUE HAN SIDO PRESENTADAS

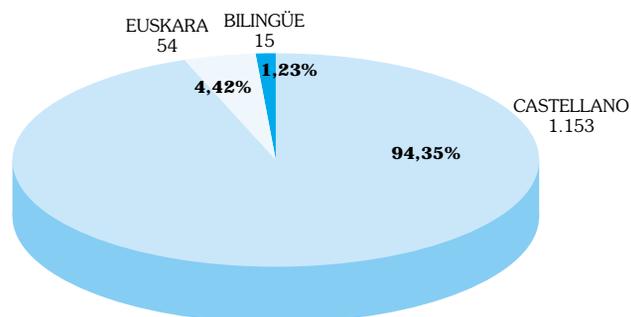


DIAGRAMA 14

### DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN SU FORMA DE PRESENTACIÓN

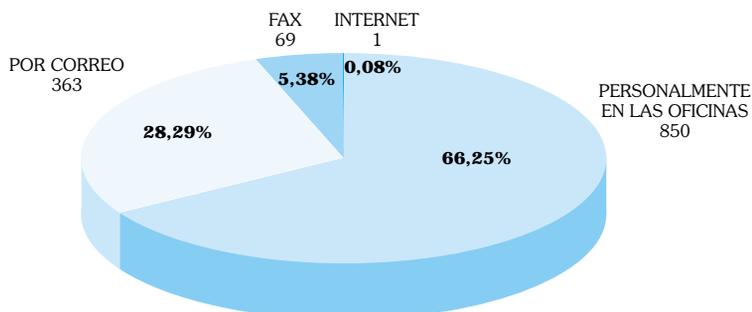


DIAGRAMA 15

### VISITAS RECIBIDAS EN LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA EN 1999 (NÚMERO Y CARACTERÍSTICAS)

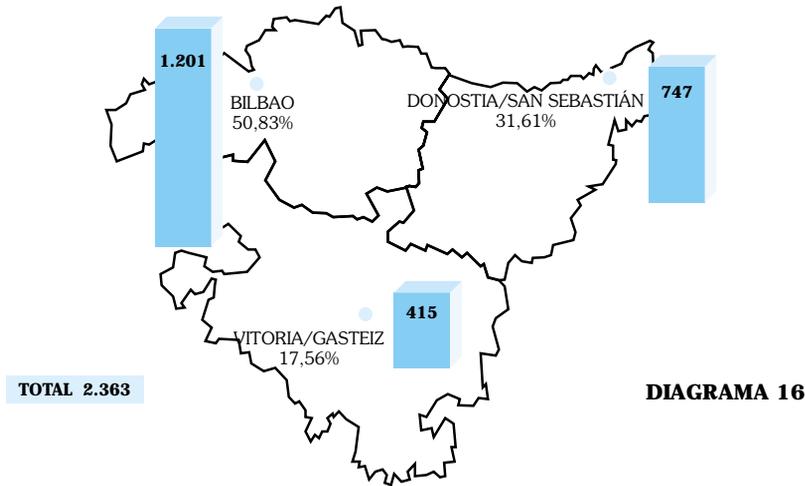


DIAGRAMA 16

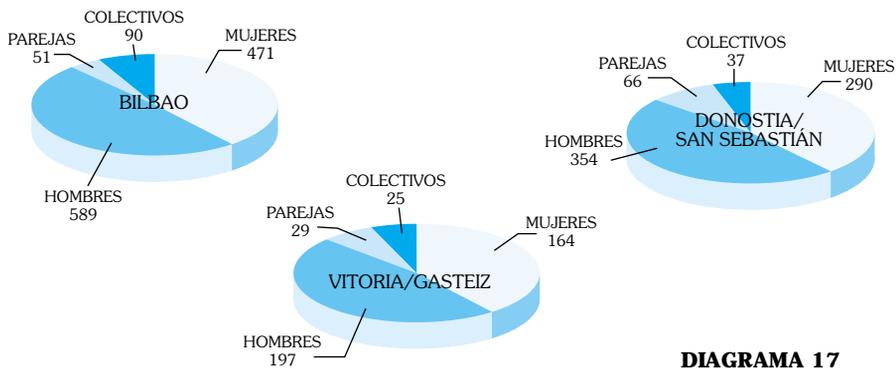


DIAGRAMA 17

### DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE EDAD

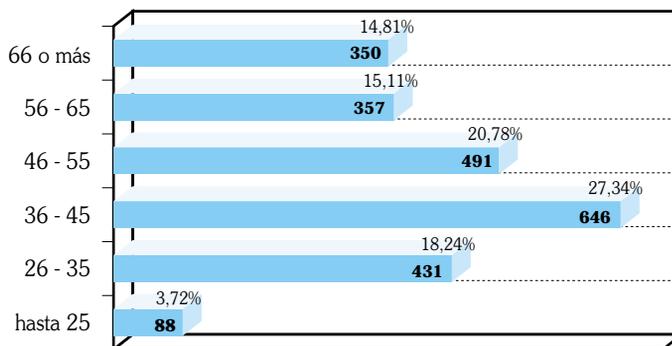
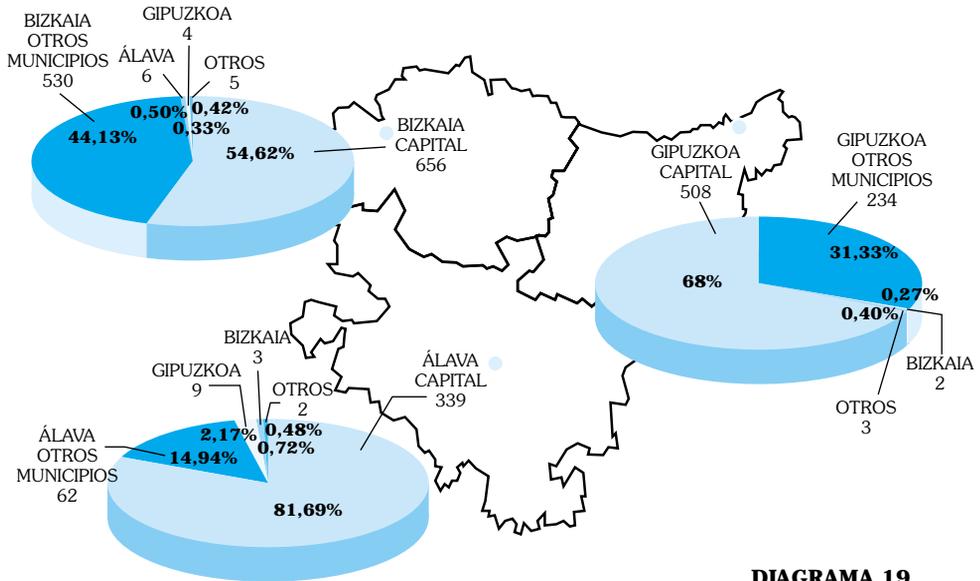


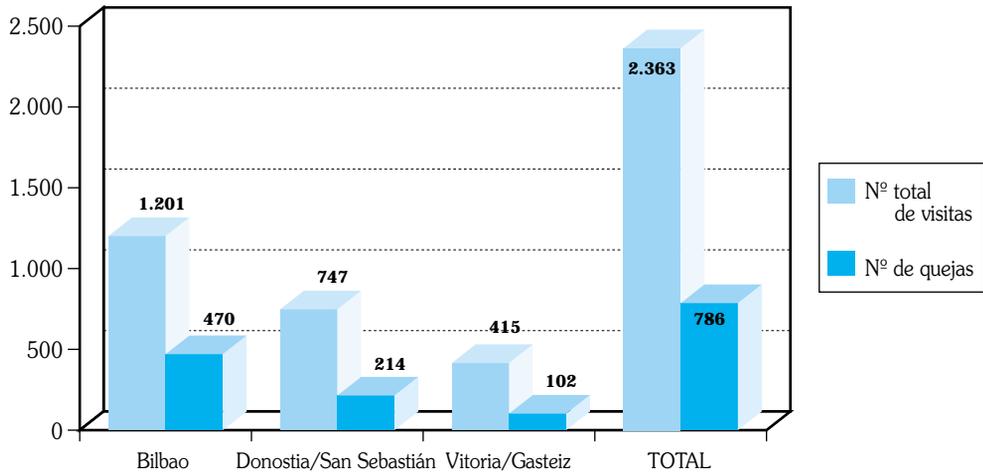
DIAGRAMA 18

**PROCEDENCIA GEOGRÁFICA DE LAS VISITAS A LAS TRES OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA**



**DIAGRAMA 19**

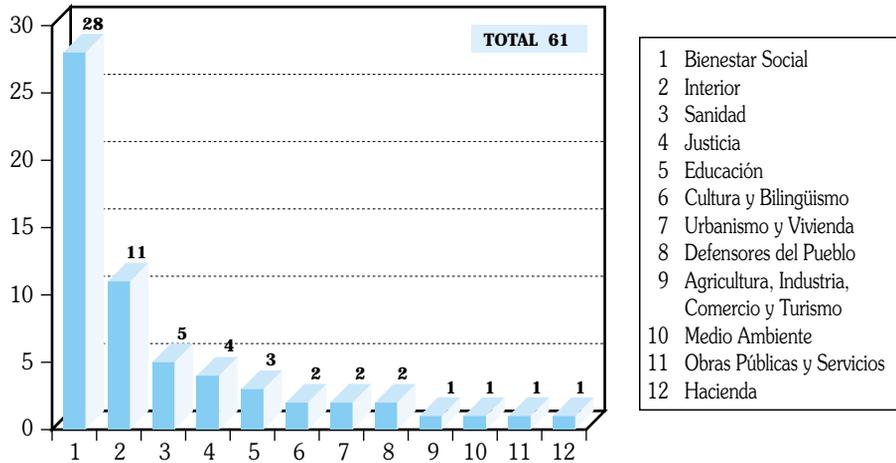
**VISITAS MATERIALIZADAS EN QUEJAS**



**DIAGRAMA 20**

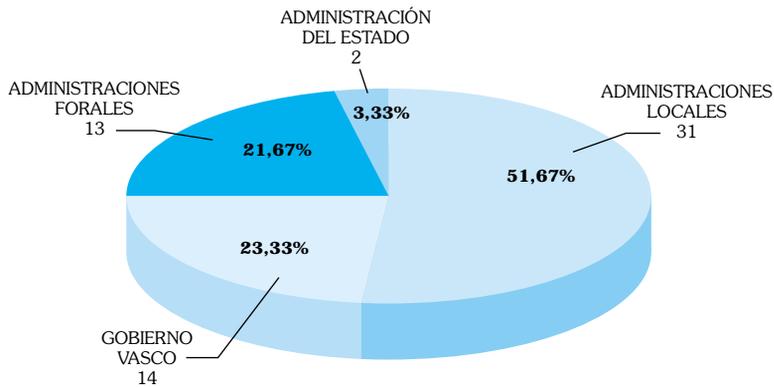
**ACTUACIONES DE OFICIO DEL ARARTEKO (1999)**

**DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS**



**DIAGRAMA 21**

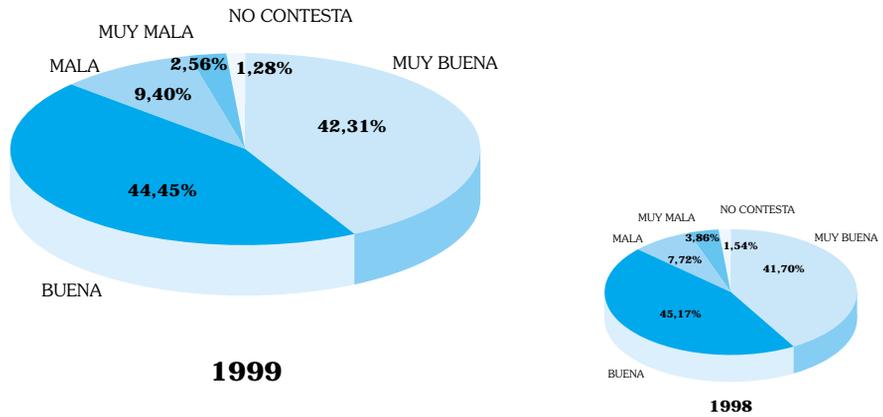
**DISTRIBUCIÓN POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS**



**DIAGRAMA 22**

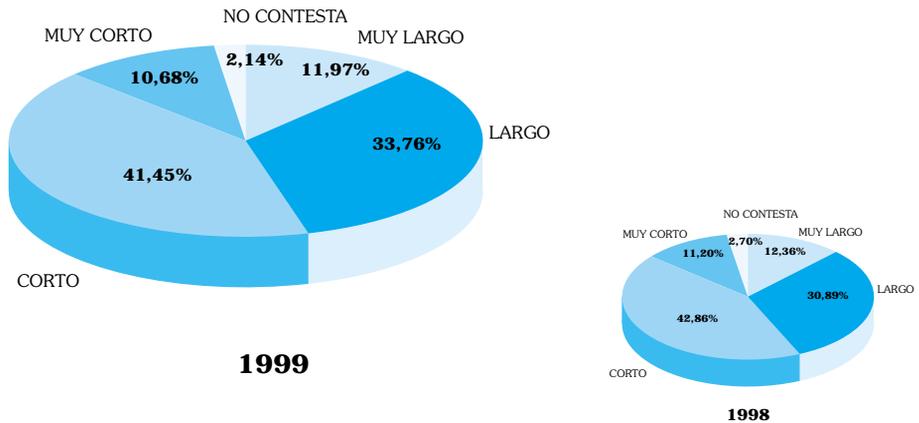
**VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)**

**1. ¿Cómo valoraría usted la información recibida desde el Ararteko?**



**DIAGRAMA 23**

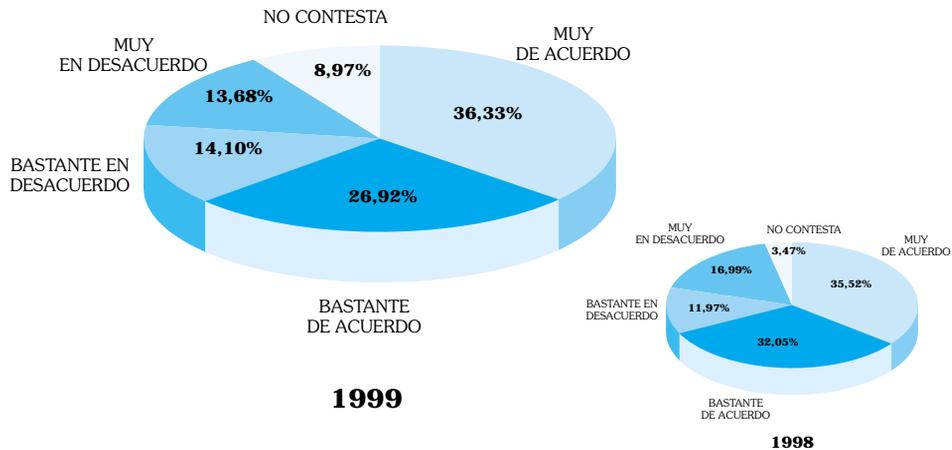
**2. ¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?**



**DIAGRAMA 24**

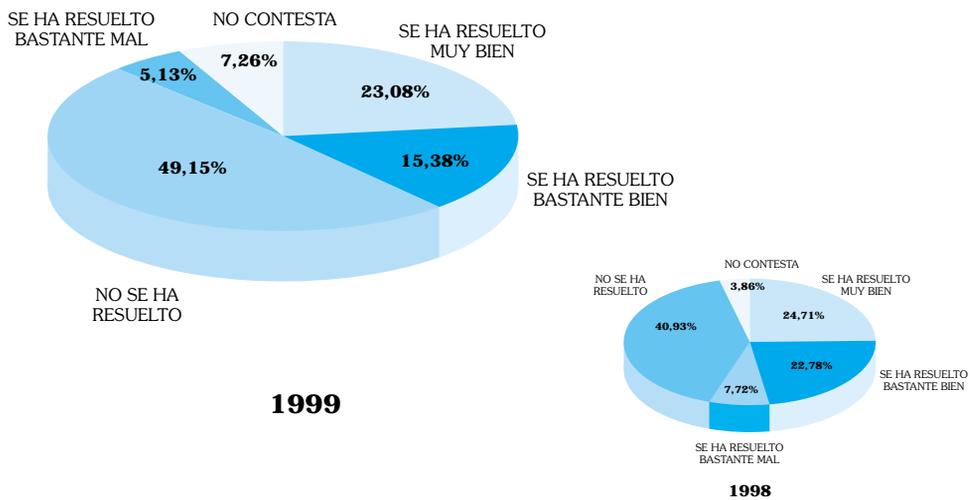
**VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)**

**3. ¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?**



**DIAGRAMA 25**

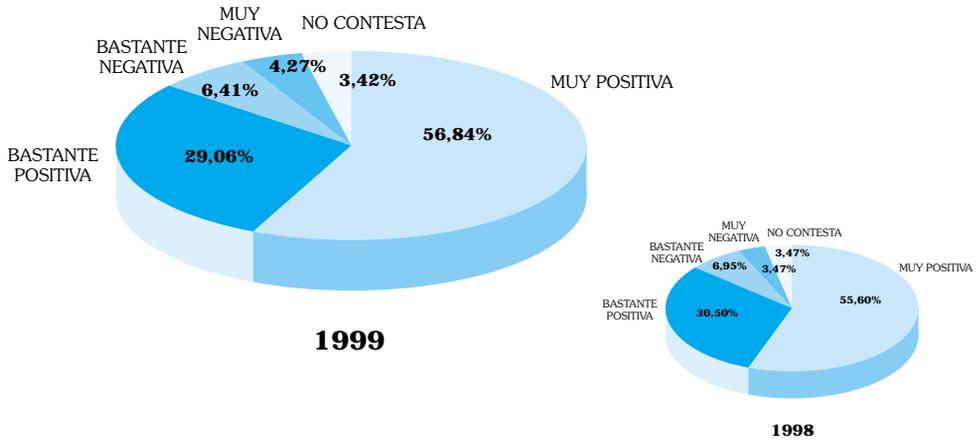
**4. Considera usted que el problema que dio origen a su queja:**



**DIAGRAMA 26**

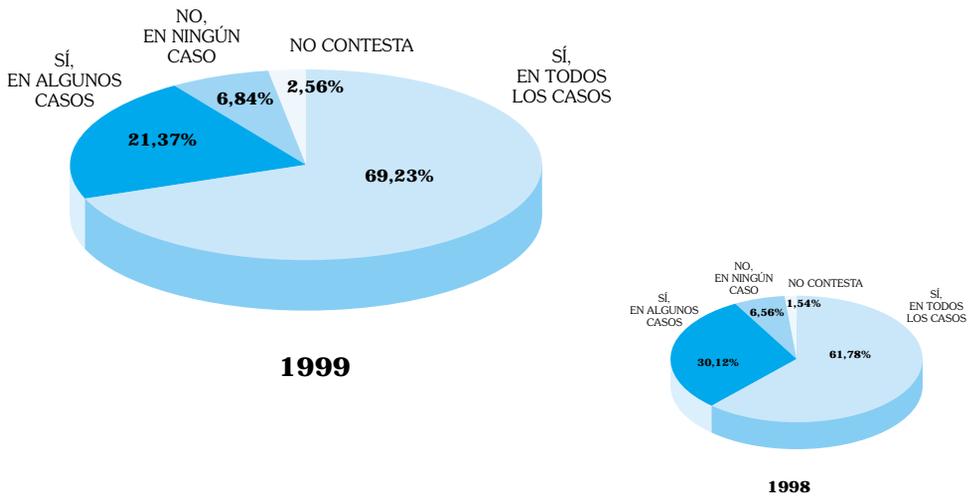
**VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)**

**5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)**



**DIAGRAMA 27**

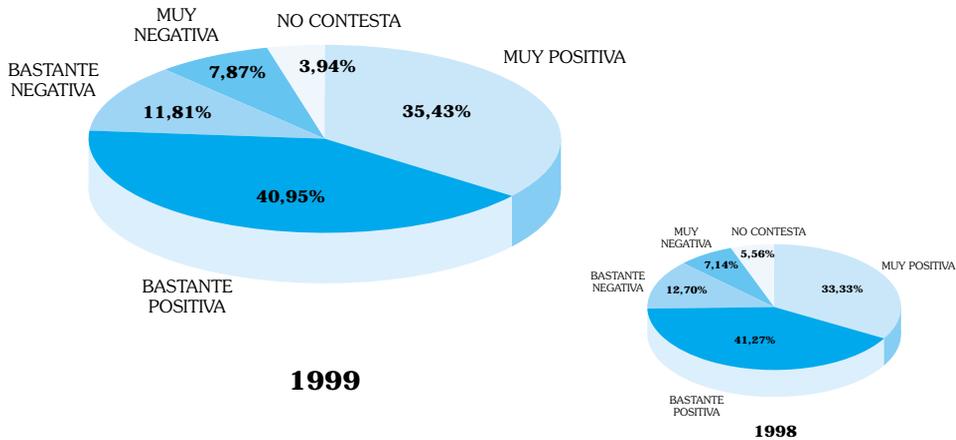
**6. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?**



**DIAGRAMA 28**

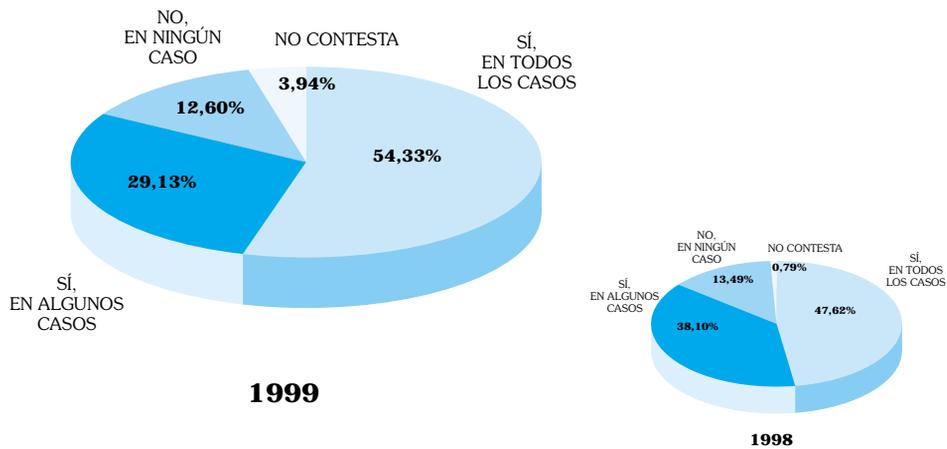
**VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO DE LOS RECLAMANTES  
CUYO PROBLEMA “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal”**

**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/as y procuradores/as, colegios de**

- Honorarios, 253
- Resoluciones, 253
- Responsabilidad civil
- Arbitraje, 253

**Accesibilidad, promoción de la**

- Discapacidad, personas con, 322

**Acceso en condiciones de igualdad, derecho de**

- Función pública docente
- Ingreso, 532
- Función pública general
- Ingreso, 183, 203, 412, 422, 532
- Función pública sanitaria
- Ingreso, 183, 198, 408

**Accidentes escolares**

- Responsabilidad patrimonial, 391

**Acción positiva**

- Mujeres
- Igualdad, principio de, 227

**Actividades clasificadas**

- Plaguicidas
- Contaminación atmosférica
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 428

**Actividades clasificadas industriales**

- Carbón, depósitos de
- Contaminación atmosférica
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 260
- Energía electromagnética, centros de transformación de
- Contaminación atmosférica
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 260
- Industria papelera
- Contaminación acústica
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 261, 406
- Contaminación atmosférica
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 261, 406

**Actividades clasificadas urbanas**

- Cebaderos de pollos
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 410
- Comercio, establecimientos de
- Contaminación acústica
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 260, 426
- Discotecas
- Contaminación acústica
- Procedimiento sancionador, 266
- Explotaciones agropecuarias, 264
- Explotaciones ganaderas
- Principio de seguridad jurídica, 454

- Garajes
  - Contaminación acústica
    - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 399
- Gimnasios
  - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 426
- Hostelería, establecimientos de
  - Contaminación acústica
    - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 398, 426
  - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 260, 404, 414, 424, 426
- Locales sociales
  - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 398
- Planeamiento, 267
- Talleres de estampaciones
  - Contaminación acústica
    - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 263, 404
- Acto administrativo**
  - Bienes comunales
    - Caminos y vías rurales, 411
  - Tráfico urbano, ordenación del
    - Carga y descarga, labores de, 405
    - Vehículos pesados, 427
- Actos administrativos, revisión de los**
  - Adjudicación, criterios de
    - Viviendas sociales, 408
  - Disciplina urbanística
    - Procedimiento sancionador, 401
  - Licencias
    - Revocación
      - Procedimiento administrativo, 291, 402
  - Manifestación pública, derecho de
    - Procedimiento sancionador, 236, 393, 532
- Adjudicación, criterios de**
  - Discapacidad, personas con
    - Viviendas de protección oficial, 322
  - Igualdad, principio de
    - Viviendas de protección oficial, 288, 318
  - Viviendas sociales
    - Actos administrativos, revisión de los, 408
- Agua, abastecimiento de**
  - Precios públicos municipales, 213
  - Prestación
    - Servicios públicos municipales, 270
  - Reintegro de gastos
    - Servicios públicos municipales, 275, 413
  - Salud pública
    - Servicios públicos municipales, 277, 279
- Agua, calidad del**
  - Embalses
    - Medio ambiente adecuado, derecho a un
      - Salud pública, 95
- Alcoholismo**
  - Servicios sanitarios, funcionamiento de los
    - Urgencias, 279, 284
- Alimentos**
  - Salud pública
    - Venta ambulante, 148, 152
- Alumnos/as, admisión de**
  - Enseñanza universitaria, 167

Igualdad, principio de  
 Educación infantil, 167, 172, 408, 421  
 Educación primaria, 167, 169, 171, 429  
 Enseñanzas artísticas, 167, 174, 407

Títulos  
 Enseñanza universitaria, 392

**Alumnos/as, derechos y deberes de, 391**

Educación, derecho a la, 535  
 Evaluaciones  
 Enseñanza universitaria, 418  
 Menores, 311

**América latina**

Derechos humanos  
 Ombudsman, 125

**Amianto**

Riesgos laborales, prevención de, 286, 394  
 Salud laboral, 286, 394  
 Trabajo, seguridad e higiene en el, 286, 394

**Animales, centros de recogida de**

Responsabilidad patrimonial  
 Propiedad privada, derecho a la  
 Servicios públicos municipales, 410

**Arbitraje**

Abogados/as y procuradores/as, colegios de  
 Responsabilidad civil, 253

**Arena, extracción de**

Medio ambiente adecuado, derecho a un  
 Litoral, conservación del, 260, 268, 396

**Asignaturas optativas**

Educación secundaria obligatoria, 167, 174

**Asistencia hospitalaria**

Salud, derecho a la protección de la, 27

**Asistencia jurídica gratuita**

Violencia doméstica  
 Tutela judicial efectiva, derecho a la, 253, 304

**Asistencia no residencial**

Personas mayores, protección de las, 51

**Asistencia psiquiátrica**

Salud, derecho a la protección de la, 27

**Asistencia psiquiátrica extrahospitalaria, 106**

**Asistencia sanitaria, 27, 253**

Intimidad personal y familiar, derecho a la, 253  
 Mujeres, 253, 304, 528  
 Presas, 304, 528

**Asociacionismo**

Mujeres, 304

**Ayudas**

Viviendas, rehabilitación de, 419

**B**

**Bachillerato**

Cáncer, enfermos/as de  
 Necesidades educativas especiales  
 Igualdad, principio de, 167  
 Modelos lingüísticos, 167, 178

**Barreras arquitectónicas**

Viviendas protegidas, 288

**Barreras arquitectónicas y urbanísticas, 288**

- Discapacidad, personas con, 322
- Personas mayores, protección de las, 322

**Barreras sensoriales**

- Lenguaje de signos, intérpretes de
- Discapacidad, personas con, 322

**Basura**

- Servicios públicos municipales
  - Procedimiento sancionador
    - Presunción de inocencia, derecho a la, 399, 423
- Tasas
  - Servicios públicos, 416
  - Tasas municipales, 213, 225, 414, 415

**Becas y ayudas**

- Cultura, derecho a la
  - Fomento, actividades de, 163, 420
- Enseñanza universitaria, 167, 177, 407

**Beneficios fiscales**

- Impuesto sobre bienes inmuebles
  - Viviendas de protección oficial, 213, 219

**Bicicletas, circulación de**

- Zonas peatonales, 227

**Bienes comunales**

- Caminos y vías rurales
  - Acto administrativo, 411

**Boletines oficiales**

- Principio de publicidad de las normas, 420

**Bomberos**

- Tasas municipales, 213

**C****Cacheos**

- Intimidación personal y familiar, derecho a la
  - Policía, 227, 240, 393, 399
- Libertad y seguridad personal, derecho a la
  - Policía, 527

**Calabozos**

- Libertad y seguridad personal, derecho a la, 527

**Calabozos, condiciones de los, 74, 227****Caminos y vías rurales**

- Acto administrativo
  - Bienes comunales, 411
- Proyectos y ejecución
  - Licencias, 270, 271
- Servicios públicos municipales, 398
  - Titularidad, 270, 398, 403

**Cáncer, enfermos/as de**

- Igualdad, principio de
  - Bachillerato
    - Necesidades educativas especiales, 167

**Carbón, depósitos de**

- Medio ambiente adecuado, derecho a un
  - Actividades clasificadas industriales
    - Contaminación atmosférica, 260

**Cárceles**

- Jeringuillas, programa de intercambio de
  - Salud, derecho a la protección de la, 27

- Módulo materno-infantil
  - Igualdad, principio de, 253, 304
- Pena, cumplimiento de la
  - Régimen abierto
    - Reinserción social, derecho a la, 253
- Pena, lugar de cumplimiento de la, 253
- Talleres productivos
  - Trabajo remunerado, derecho a, 253, 304

**Cárceles extranjeras, 253****Carga y descarga, labores de**

- Tráfico urbano, ordenación del
  - Acto administrativo, 405

**Carné de conducir**

- Medidas cautelares
  - Igualdad, principio de, 227

**Carrera administrativa**

- Función pública docente, 183
- Función pública general, 183, 407
- Función pública policial, 183, 405

**Cebaderos de pollos**

- Medio ambiente adecuado, derecho a un
  - Actividades clasificadas urbanas, 410

**Cementerios**

- Responsabilidad patrimonial
  - Servicios públicos municipales, 401

**Centros de día, 51**

- Ocio y tiempo libre
  - Personas mayores, protección de las, 155
- Personas mayores, protección de las, 315

**Centros docentes**

- Conservación y mantenimiento, 417
- Educación primaria, 167
- Educación secundaria obligatoria, 167

**Colectivos sociales**

- Cooperación al desarrollo, 108
- Discapacidad, personas con, 108
- Drogodependientes, 108
- Enfermos/as de sida, 108
- Extranjeros/as, 108, 318
- Gitanos/as, 108
- Menores, 311
- Menores, protección de, 108
- Mujeres, 108
- Pacifistas, 108
- Pobres, 108
- Presos/as, 108
- Temporeros/as, 108
- Víctimas del terrorismo
  - Mediación, 108

**Comercio, establecimientos de**

- Medio ambiente adecuado, derecho a un
  - Actividades clasificadas urbanas
    - Contaminación acústica, 260, 426

**Compensación, juntas de**

- Propiedad privada, derecho a la
  - Reparcelación, 288

**Compulsa**

- Expedientes administrativos, documentos de, 272

- Comunidad europea, políticas de la
  - Libre circulación de mercancías
    - Vehículos, potencia fiscal de, 148
  - Conciliación de la vida familiar y laboral**
    - Trabajo, condiciones de
      - Igualdad, principio de, 304, 440
  - Consentimiento informado**
    - Pacientes, derechos y deberes de
      - Embarazo, interrupción voluntaria del
        - Sida, enfermas de
          - Igualdad, principio de, 279, 281, 304
- Construcción, vicios de**
  - Viviendas protegidas, 288
- Consumidores y usuarios/as, derechos de**
  - Precios
    - Productos farmacéuticos, 394
- Contaminación acústica, 260**
  - Comercio, establecimientos de
    - Actividades clasificadas urbanas
      - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 260, 426
  - Discotecas
    - Actividades clasificadas urbanas
      - Procedimiento sancionador, 266
  - Garajes
    - Actividades clasificadas urbanas
      - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 399
  - Hostelería, establecimientos de
    - Actividades clasificadas urbanas
      - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 398, 426
  - Industria papelera
    - Actividades clasificadas industriales
      - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 261, 406
  - Talleres de estampaciones
    - Actividades clasificadas industriales
      - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 263, 404
  - Vías públicas
    - Obras
      - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 260
- Contaminación atmosférica**
  - Carbón, depósitos de
    - Actividades clasificadas industriales
      - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 260
  - Energía electromagnética, centros de transformación de
    - Actividades clasificadas industriales
      - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 260
  - Industria papelera
    - Actividades clasificadas industriales
      - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 261, 406
  - Plaguicidas
    - Actividades clasificadas
      - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 428
- Contaminación de los ríos**
  - Salud pública
    - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 260
- Contrato de gestión de servicios públicos**
  - Contratos, rescisión de los, 421
- Contrato de servicios y trabajos atípicos**
  - Contratos, adjudicación de los, 420

**Contratos de la Administración pública**

- Contrato de gestión de servicios públicos
  - Contratos, rescisión de los, 421
- Contrato de servicios y trabajos atípicos
  - Contratos, adjudicación de los, 420
- Responsabilidad administrativa
  - Servicios públicos municipales, 423

**Convivencia ciudadana**

- Mediación, 301

**Cooperación al desarrollo**

- Colectivos sociales, 108

**Cotos, gestión de**

- Precios públicos
  - Igualdad, principio de
    - Pesca fluvial, 148, 149, 395

**Criminalidad**

- Ombudsman, 125

**Cultura, derecho a la, 125**

- Fomento, actividades de
  - Becas y ayudas, 163, 420
- Patrimonio cultural
  - Museos, 165
  - Patrimonio arquitectónico, 166

**D****Datos personales, protección de**

- Intimidad personal y familiar, derecho a la
  - Encuestas, 301
  - Organización administrativa, 183, 187, 392, 528, 530
- Libertad ideológica, derecho a la
  - Organización administrativa, 183, 187, 392, 525
- Policía
  - Intimidad personal y familiar, derecho a la, 233

**Deducción**

- Familias monoparentales
  - Igualdad, principio de
    - IRPF, 213
- Vivienda habitual, inversión en
  - IRPF, 213, 409

**Defensa, derecho a la**

- Policía
  - Detenciones, 400, 418
  - Identificaciones, 227

**Defensores locales**

- Ombudsman, 125, 136, 573

**Defensores sectoriales**

- Ombudsman, 125, 136, 573

**Denuncias, copia de las**

- Policía, 393

**Derecho de tanteo**

- Notificación
  - Tutela judicial efectiva, derecho a la
    - Viviendas de protección oficial, 288, 294, 419

**Derechos fundamentales, 528**

- Acceso en condiciones de igualdad, derecho de
  - Ingreso
    - Función pública docente, 183, 198, 408, 532
    - Función pública general, 183, 203, 412, 422, 532
    - Función pública sanitaria, 183

- Defensa, derecho a la
  - Policía
    - Detenciones, 400, 418
    - Identificaciones, 227
- Educación, derecho a la, 535
  - Alumnos/as, derechos y deberes de, 535
  - Discapacidad, personas con, 535
  - Menores
    - Necesidades educativas especiales, 311
    - Temporeros/as, 311
  - Necesidades educativas especiales, 106, 535
- Extranjeros/as, 82, 318
- Huelga, derecho a la
  - Servicios públicos
    - Servicios mínimos, 301
- Igualdad, principio de, 524
  - Bachillerato
    - Cáncer, enfermos/as de
      - Necesidades educativas especiales, 167
  - Carné de conducir
    - Medidas cautelares, 227
  - Conciliación de la vida familiar y laboral
    - Trabajo, condiciones de, 304, 440
  - Discapacidad, personas con, 322
    - Educación infantil
      - Necesidades educativas especiales, 322
    - Educación primaria
      - Necesidades educativas especiales, 322
    - Educación secundaria obligatoria
      - Necesidades educativas especiales, 322
  - Educación infantil
    - Alumnos/as, admisión de, 167, 172, 408, 421
    - Discapacidad, personas con
      - Necesidades educativas especiales, 167, 408
    - Menores
      - Necesidades educativas especiales, 167
  - Educación primaria
    - Alumnos/as, admisión de, 167, 169, 171, 429
    - Discapacidad, personas con
      - Necesidades educativas especiales, 167
    - Menores
      - Necesidades educativas especiales, 167
  - Educación secundaria obligatoria
    - Discapacidad, personas con
      - Necesidades educativas especiales, 167
    - Menores
      - Necesidades educativas especiales, 167
- Enseñanzas artísticas
  - Alumnos/as, admisión de, 167, 174, 407
- Extranjeros/as, 524
- Familias monoparentales
  - IRPF
    - Deducción, 213
- Función pública general, 524
- Funcionarias
  - Excedencias voluntarias, 183, 200
- Maternidad, permiso de
  - Funcionarias interinas, 183, 199, 392

- Montes comunales, 148
- Mujeres, 304, 524
  - Acción positiva, 227
  - Cárceles
    - Módulo materno-infantil, 253, 304
  - Función pública general, 304
  - Manifestaciones culturales, 304, 418
  - Maternidad, permiso de, 524
  - Trabajo no remunerado, 304
- Pacientes, derechos y deberes de
  - Lactancia, salas de, 279, 282
  - Sida, enfermas de
    - Consentimiento informado
      - Embarazo, interrupción voluntaria del, 279, 281, 304
- Precios públicos
  - Cotos, gestión de
    - Pesca fluvial, 148, 149, 395
- Viviendas de protección oficial
  - Adjudicación, criterios de, 288, 299
- Integridad física y moral, derecho a la, 525
  - Extranjeras
    - Violencia doméstica, 304, 318, 395, 397, 401, 403
  - Malos tratos
    - Policía, 277, 229, 418, 525
  - Menores
    - Secuestro internacional, 253
  - Mujeres
    - Violencia doméstica, 121, 304, 318, 395, 397, 401, 403, 525
  - Presos/as
    - Enfermedad grave, excarcelación por, 253
    - Malos tratos, 253
    - Violencia doméstica, 253, 304
- Intimidad personal y familiar, derecho a la, 528
  - Datos personales, cancelación de
    - Policía
      - Detenciones, 408
  - Datos personales, protección de
    - Encuestas, 301
    - Organización administrativa, 183, 187, 392, 530
    - Policía, 233
  - Mujeres
    - Asistencia sanitaria, 253, 304, 528
  - Policía
    - Cacheos, 227, 240, 393, 399
    - Detenciones, 227, 399, 400
  - Presas
    - Asistencia sanitaria, 253, 304, 528
  - Procedimiento administrativo
    - Expediente, acceso al, 528
- Libertad de expresión, 530
  - Procedimiento sancionador
    - Función pública policial, 193, 530
- Libertad ideológica, derecho a la, 525
  - Datos personales, protección de
    - Organización administrativa, 183, 187, 392, 525
- Libertad y seguridad personal, derecho a la, 527
  - Calabozos, 527
  - Mujeres, 227, 304, 418

- Policía
  - Cacheos, 527
  - Detenciones, 227, 393, 399, 408, 418
  - Identificaciones, 227, 240, 393, 399, 527
  - Retenciones, 227
- Manifestación pública, derecho de
  - Procedimiento sancionador
    - Actos administrativos, revisión de los, 236, 393, 532
- Medios de comunicación social, derecho de acceso a, 161, 417, 531
- Petición, derecho de, 130
- Presunción de inocencia, derecho a la
  - Procedimiento sancionador
    - Servicios públicos municipales
      - Basura, 399, 423
- Reinserción social, derecho a la
  - Cárceles
    - Régimen abierto
      - Pena, cumplimiento de la, 253
  - Presos/as, 534
    - Libertad condicional, 253
  - Trabajos en beneficio de la comunidad
    - Pena, sustitución de la, 433
- Subsidiariedad, principio de
  - Ombudsman, 130
- Trabajo remunerado, derecho a
  - Mujeres
    - Cárceles
      - Talleres productivos, 253, 304
- Tutela judicial efectiva, derecho a la, 533
  - Asistencia jurídica gratuita
    - Violencia doméstica, 253, 304
  - Dilaciones indebidas, 253, 259, 533
  - Mujeres
    - Violencia doméstica, 525
  - Notificación
    - Impuesto sobre bienes inmuebles, 213
    - IRPF, 213, 215, 410
    - OTA, 246, 400
    - Via de apremio, 213, 215, 415
    - Viviendas de protección oficial
      - Derecho de tanteo, 288, 294, 419
  - Procedimiento administrativo
    - Notificación, 533
- Vida, derecho a la, 525
- Derechos humanos, 108**
  - Menores, 311
  - Minorías culturales
    - Mujeres, 304
  - Ombudsman, 125
    - América latina, 125
  - Personas mayores, protección de las, 125, 549
  - Pobres
    - Exclusión social, 124
  - Reinserción social, derecho a la
    - Trabajos en beneficio de la comunidad
      - Pena, sustitución de la, 433
  - Subsidiariedad, principio de
    - Ombudsman, 130, 561
  - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 40

**Derechos humanos, educación en, 122**

Menores, 311

**Derechos sociales**

Discapacidad, personas con, 544

Familia, protección de la, 538

Medio ambiente adecuado, derecho a un, 541

Personas mayores, protección de las, 545

Salud, derecho a la protección de la, 540

Trabajo, seguridad e higiene en el, 540

Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 543

**Derechos y deberes de los ciudadanos**

Principio de igualdad tributaria, 536

Principio de legalidad tributaria, 536

Discapacidad, personas con

Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica

Exenciones, 213, 220, 322

Impuesto sobre bienes inmuebles

Sujeto pasivo, 213, 221

Valores, comprobación de, 213, 481

Principio de progresividad tributaria, 536

Propiedad privada, derecho a la, 537

Realojo, derecho de

Reparcelación

Valoraciones urbanísticas, 298

Reparcelación

Compensación, juntas de, 288

Servicios públicos municipales

Animales, centros de recogida de

Responsabilidad patrimonial, 410

Titularidad, 413

**Desarrollo rural**

Explotaciones ganaderas, 454

**Desnudos**

Intimidad personal y familiar, derecho a la

Policía, 400

**Detenciones**

Defensa, derecho a la

Policía, 400, 418

Intimidad personal y familiar, derecho a la

Datos personales, cancelación de

Policía, 408

Policía, 227, 399, 400

Libertad y seguridad personal, derecho a la

Policía, 227, 393, 399, 408, 418

Visitas, derecho a las, 400

**Deudas de derecho público**

Prescripción, 213, 218, 401, 412

**Dilaciones indebidas**

Tutela judicial efectiva, derecho a la, 253, 259

**Discapacidad, personas con, 544**

Accesibilidad, promoción de la, 322

Barreras arquitectónicas y urbanísticas, 288, 322

Servicios sociales de base, 322

Barreras sensoriales

Lenguaje de signos, intérpretes de, 322

Colectivos sociales, 108

Educación, derecho a la, 535

- Igualdad, principio de, 322
  - Educación infantil
    - Necesidades educativas especiales, 167, 322, 408
  - Educación primaria
    - Necesidades educativas especiales, 322
  - Educación secundaria obligatoria
    - Necesidades educativas especiales, 167, 322
- Necesidades educativas especiales, 322
- OTA
  - Procedimiento sancionador, 425
- Política tributaria, 322, 487, 536
- Principio de legalidad tributaria
  - Exenciones
    - Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, 213, 220, 322
- Procedimiento sancionador
  - OTA, 425
- Transporte de viajeros/as, 322
- Viviendas de protección oficial
  - Adjudicación, criterios de, 322
- Viviendas protegidas
  - Barreras arquitectónicas, 288
- Disciplina urbanística**
  - Obras, licencias de, 288, 290, 291, 292, 402, 422, 427
  - Principio de jerarquía normativa, 410
  - Principio de legalidad, 410, 412
  - Procedimiento sancionador
    - Actos administrativos, revisión de los, 401
  - Responsabilidad patrimonial, 422
  - Ruina, 288, 402
    - Procedimiento sancionador, 422
    - Responsabilidad patrimonial, 405, 412
  - Servidumbres, 427
- Discotecas**
  - Procedimiento sancionador
    - Actividades clasificadas urbanas
      - Contaminación acústica, 266
- DNI, 227**
- Drogodependientes**
  - Colectivos sociales, 108

**E****Educación infantil**

- Alumnos/as, admisión de
  - Igualdad, principio de, 167, 172, 408, 421
- Discapacidad, personas con
  - Necesidades educativas especiales
    - Igualdad, principio de, 167, 322, 408
- Menores
  - Programación general de la enseñanza, 311

**Educación primaria**

- Alumnos/as, admisión de
  - Igualdad, principio de, 167, 169, 171, 429
- Centros docentes, 167
- Discapacidad, personas con
  - Necesidades educativas especiales
    - Igualdad, principio de, 167, 322
- Transporte y comedores escolares, 167

**Educación secundaria obligatoria**

- Asignaturas optativas, 167, 174
- Centros docentes, 167
- Discapacidad, personas con
  - Necesidades educativas especiales
  - Igualdad, principio de, 167, 322
- Transporte y comedores escolares, 167

**Educación, derecho a la, 535**

- Menores
  - Necesidades educativas especiales, 311
- Necesidades educativas especiales, 106
- Temporeros/as
  - Menores, 311

**Embalses**

- Agua, calidad del
- Salud pública
  - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 95

**Embarazo, interrupción voluntaria del**

- Sida, enfermas de
  - Igualdad, principio de
  - Consentimiento informado
  - Pacientes, derechos y deberes de, 279, 281, 304

**Encuestas**

- Datos personales, protección de
- Intimidad personal y familiar, derecho a la, 301

**Energía electromagnética, centros de transformación de**

- Medio ambiente adecuado, derecho a un
- Actividades clasificadas industriales
  - Contaminación atmosférica, 260

**Enfermedad grave, excarcelación por**

- Integridad física y moral, derecho a la, 253

**Enfermos/as de sida**

- Colectivos sociales, 108

**Enfermos/as mentales**

- Asistencia psiquiátrica extrahospitalaria, 106

**Enseñanza universitaria**

- Alumnos/as, admisión de, 167
  - Titulos, 392
- Alumnos/as, derechos y deberes de
- Evaluaciones, 418
- Becas y ayudas, 167, 177, 407

**Enseñanzas artísticas**

- Alumnos/as, admisión de
- Igualdad, principio de, 167, 174, 407

**Especies en peligro de extinción**

- Fauna, protección de la
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 260

**Euskara**

- Educación primaria
  - Transporte y comedores escolares
  - Normalización lingüística, 167
- Educación secundaria obligatoria
  - Transporte y comedores escolares
  - Normalización lingüística, 167
- Normalización lingüística
  - Función pública docente, 161, 183
  - Función pública sanitaria, 161, 183, 394

**Euskara y Administración pública**

Normalización lingüística, 161, 162, 413

**Euskara y lenguaje técnico urbanístico**

Principio de cooperación, 477

Principio de coordinación, 477

**Excedencias voluntarias**

Igualdad, principio de

Funcionarias, 183, 200

**Exclusión social, 124****Exenciones**

Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica

Principio de legalidad tributaria

Discapacidad, personas con, 213, 220, 322

**Expediente, acceso al**

Procedimiento administrativo, 183, 195, 196, 391, 398

**Expedientes administrativos, documentos de**

Compulsa, 272

**Explotaciones agropecuarias**

Actividades clasificadas urbanas, 264

**Explotaciones ganaderas**

Desarrollo rural, 454

Principio de seguridad jurídica

Actividades clasificadas urbanas, 454

**Extranjeras**

Violencia doméstica

Integridad física y moral, derecho a la, 304, 318, 395, 397, 401, 403

**Extranjeros/as, 318**

Colectivos sociales, 108, 318

Derechos fundamentales, 82, 318

Igualdad, principio de, 524

Carné de conducir

Medidas cautelares, 227

Padrón, 318

Policía, 82, 227, 318, 399, 400

Principio de cooperación, 318

Principio de coordinación, 318

Temporeros/as, 318

**F****Familia, protección de la, 538**

Transporte de viajeros/as

Tarifas, 395

**Familias monoparentales**

Igualdad, principio de

Deducción

IRPF, 213

**Fauna, protección de la**

Medio ambiente adecuado, derecho a un

Especies en peligro de extinción, 260

**Fomento, actividades de**

Becas y ayudas

Cultura, derecho a la, 163, 420

**Formación, cursos de**

Función pública general, 183, 207, 210, 409, 429

**Función pública docente**

Carrera administrativa, 183

Euskara

Normalización lingüística, 161, 183

## Ingreso

Acceso en condiciones de igualdad, derecho de, 183, 198, 408, 532

Servicios previos, 183

Sustituciones, 391

**Función pública general**

Carrera administrativa, 183, 407

Formación, cursos de, 183, 207, 210, 409, 429

Igualdad, principio de, 524

Incompatibilidades, 183, 205

Indemnizaciones, 183

Ingreso, 183

Acceso en condiciones de igualdad, derecho de, 183, 203, 412, 422, 532

Mujeres

Igualdad, principio de, 304

Sustituciones, 183, 204, 393

Trabajo, condiciones de, 201, 407

**Función pública policial**

Carrera administrativa, 183, 405

Procedimiento sancionador

Libertad de expresión, 193

**Función pública sanitaria**

Euskara

Normalización lingüística, 161, 183, 394

Ingreso

Acceso en condiciones de igualdad, derecho de, 183

Sustituciones, 183

**Funcionarias**

Excedencias voluntarias

Igualdad, principio de, 183, 200

**Funcionarias interinas**

Maternidad, permiso de

Igualdad, principio de, 183, 199, 392

**G****Garajes**

Medio ambiente adecuado, derecho a un

Actividades clasificadas urbanas

Contaminación acústica, 399

**Gas natural**

Tasas, 213

Principio de legalidad, 408, 412

**Gestión urbanística**

Reparcelación

Indemnizaciones, 415

Ingresos de derecho público, 414

**Gimnasios**

Medio ambiente adecuado, derecho a un

Actividades clasificadas urbanas, 426

**Gitanos/as**

Colectivos sociales, 108

**Grupos de especial protección**

Discapacidad, personas con

Accesibilidad, promoción de la, 322

Aparcamientos, 322

Barreras arquitectónicas y urbanísticas, 322

Servicios sociales de base, 322

Barreras sensoriales

Lenguaje de signos, intérpretes de, 322

- Colectivos sociales, 108
- Derechos sociales, 544
- Educación, derecho a la, 535
- Necesidades educativas especiales, 322
  - Igualdad, principio de
    - Educación infantil, 167, 322, 408
    - Educación primaria, 167, 322
    - Educación secundaria obligatoria, 167, 322
- OTA
  - Procedimiento sancionador, 425
- Política tributaria, 322, 487, 536
- Principio de legalidad tributaria
  - Exenciones
    - Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, 213, 220, 322
- Transportes de viajeros/as, 322
- Viviendas de protección oficial
  - Adjudicación, criterios de, 322
- Viviendas protegidas
  - Barreras arquitectónicas, 288
- Drogodependientes
  - Colectivos sociales, 108
- Enfermos/as de sida
  - Colectivos sociales, 108
- Enfermos/as mentales
  - Asistencia psiquiátrica extrahospitalaria, 106
  - Menores, 311
- Extranjeras
  - Violencia doméstica
    - Integridad física y moral, derecho a la, 304, 318, 395, 397, 401, 403
- Extranjeros/as, 318
  - Colectivos sociales, 108, 318
  - Derechos fundamentales, 318
  - Igualdad, principio de, 524
    - Carné de conducir
      - Medidas cautelares, 227
  - Padrón, 318
  - Policía, 82, 227, 318, 399, 400
  - Principio de cooperación, 318
  - Principio de coordinación, 318
  - Temporeros/as, 318
- Familia, 538
- Familias monoparentales
  - Igualdad, principio de
    - IRPF
      - Deducción, 213
- Función pública general
  - Igualdad, principio de, 524
- Gitanos/as, 108
- Menores, 124, 311
  - Alumnos/as, derechos y deberes de, 311
  - Bachillerato
    - Modelos lingüísticos, 167, 178
  - Colectivos sociales, 108, 311
  - Derechos humanos, 311
  - Derechos humanos, educación en, 311
  - Educación infantil
    - Alumnos/as, admisión de
      - Igualdad, principio de, 167, 172, 408, 421
    - Programación general de la enseñanza, 311

- Educación primaria
    - Centros docentes, 167
    - Transporte y comedores escolares, 167
  - Educación secundaria obligatoria
    - Asignaturas optativas, 167, 174
    - Centros docentes, 167
    - Transporte y comedores escolares, 167
  - Enfermos/as mentales, 311
  - Enseñanzas artísticas
    - Alumnos/as, admisión de
    - Igualdad, principio de, 167, 174, 407
  - Euskara
    - Normalización lingüística
    - Educación primaria
      - Transporte y comedores escolares, 167
    - Educación secundaria obligatoria
      - Transporte y comedores escolares, 167
  - Igualdad, principio de
    - Alumnos/as, admisión de
    - Educación primaria, 167, 169, 171, 429
  - Bachillerato
    - Necesidades educativas especiales, 167
  - Educación infantil
    - Necesidades educativas especiales, 167, 408
  - Educación primaria
    - Necesidades educativas especiales, 167
  - Educación secundaria obligatoria
    - Necesidades educativas especiales, 167
  - Integridad física y moral, derecho a la
    - Secuestro internacional, 253
  - Legislar, necesidad de, 311
  - Menores infractores, 63, 311
  - Necesidades educativas especiales
    - Educación, derecho a la, 106, 311
  - Ombudsman, 125
  - Policía, 227
  - Residencias y centros tutelados, 56, 154
  - Temporeros/as
    - Educación, derecho a la, 311
- Minorías culturales
- Mujeres, 304
- Mujeres
- Asistencia jurídica gratuita
    - Violencia doméstica
      - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 253, 304
  - Asistencia sanitaria
    - Intimidad personal y familiar, derecho a la, 253, 304, 528
  - Asociacionismo, 304
  - Cárceles
    - Módulo materno-infantil
      - Igualdad, principio de, 253, 304
    - Talleres ocupacionales
      - Trabajo remunerado, derecho a, 253, 304
  - Colectivos sociales, 108
  - Conciliación de la vida familiar y laboral
    - Igualdad, principio de, 304, 440
  - Igualdad, principio de, 304, 524
    - Acción positiva, 227

- Embarazo, interrupción voluntaria del
  - Consentimiento informado
    - Pacientes, derechos y deberes de, 279, 281, 304
- Excedencias voluntarias
  - Funcionarias, 183, 200
- Función pública general, 304
- Manifestaciones culturales, 304, 418
- Maternidad, permiso de
  - Funcionarias interinas, 183, 199, 392
- Infracción laboral, 304
- Libertad y seguridad personal, derecho a la, 227, 304, 418
- Minorías culturales, 304
- Ombudsman, 125
- Quejas, 304
- Salud, derecho a la protección de la, 304
- Trabajo no remunerado
  - Igualdad, principio de, 304
- Violencia doméstica
  - Integridad física y moral, derecho a la, 121, 253, 304, 318, 395, 397, 401, 403, 525
  - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 525
- Personas mayores, 123, 125, 315, 549
  - Asistencia no residencial, 51
  - Barreras arquitectónicas y urbanísticas, 322
  - Centros de día, 51, 315
    - Ocio y tiempo libre, 155
  - Derechos sociales, 545
  - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 315
  - Necesidades sociosanitarias, 315
  - Prestaciones asistenciales
    - Cobro indebido, 158
  - Residencias, 46, 315
    - Financiación, 154, 315
  - Residencias, ingreso en, 315
    - Resoluciones, motivación de, 154, 450
- Pobres, 108
  - Ayudas de emergencia social
    - Documentos, presentación de
      - Plazos, 159, 425
  - Exclusión social, 124
  - Ingreso mínimo de inserción
    - Padrón, 154, 156, 397
- Presas
  - Asistencia sanitaria
    - Intimidación personal y familiar, derecho a la, 253, 304, 528
  - Cárceles
    - Módulo materno-infantil
      - Igualdad, principio de, 253, 304
    - Talleres productivos
      - Trabajo remunerado, derecho a, 253, 304
- Presos/as, 253
  - Asistencia hospitalaria
    - Salud, derecho a la protección de la, 27
  - Asistencia psiquiátrica
    - Salud, derecho a la protección de la, 27
  - Cárceles extranjeras, 253
  - Colectivos sociales, 108

- Enfermedad grave, excarcelación por
  - Integridad física y moral, derecho a la, 253
- Jeringuillas, programa de intercambio de
  - Salud, derecho a la protección de la, 27
- Libertad condicional
  - Reinserción social, derecho a la, 253
- Malos tratos
  - Integridad física y moral, derecho a la, 253
- Pena, cumplimiento de la
  - Régimen abierto
    - Reinserción social, derecho a la, 253
- Pena, lugar de cumplimiento de la, 253
- Pena, sustitución de la
  - Trabajo en beneficio de la comunidad
    - Reinserción social, derecho a la, 433
- Reinserción social, derecho a la, 534
- Traslados, 253
- Sida, enfermas de
  - Igualdad, principio de
    - Embarazo, interrupción voluntaria del
      - Consentimiento informado
        - Pacientes, derechos y deberes de, 279, 281, 304
- Temporeros/as
  - Colectivos sociales, 108
  - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 40
- Víctimas del terrorismo
  - Mediación
    - Colectivos sociales, 108

**H****Honorarios**

- Abogados/as y procuradores/as, colegios de, 253

**Hostelería, establecimientos de**

- Medio ambiente adecuado, derecho a un
  - Actividades clasificadas urbanas, 260, 404, 414, 424, 426
  - Contaminación acústica, 398, 426

**Huelga, derecho a la**

- Servicios mínimos
  - Servicios públicos, 301

**I****Identificaciones**

- Defensa, derecho a la
  - Policía, 227
- Libertad y seguridad personal, derecho a la
  - Policía, 227, 240, 393, 394, 399, 527

**Igualdad, principio de, 524**

- Acción positiva
  - Mujeres, 227
- Cárceles
  - Módulo materno-infantil, 253, 304
- Carné de conducir
  - Medidas cautelares, 227
- Cotos, gestión de
  - Pesca fluvial
    - Precios públicos, 148, 149, 395

- Discapacidad, personas con
  - Aparcamientos, 322
- Educación infantil
  - Alumnos/as, admisión de, 167, 172, 408, 421
  - Necesidades educativas especiales
    - Menores
      - Discapacidad, personas con, 167
- Educación primaria
  - Alumnos/as, admisión de, 167, 169, 171, 429
  - Necesidades educativas especiales
    - Menores
      - Discapacidad, personas con, 167
- Educación secundaria obligatoria
  - Necesidades educativas especiales
    - Menores
      - Discapacidad, personas con, 167
- Enseñanzas artísticas
  - Alumnos/as, admisión de, 167, 174, 407
- Extranjeros/as, 524
- Familias monoparentales
  - IRPF
    - Deducción, 213
- Función pública general, 524
- Funcionarias
  - Excedencias voluntarias, 183, 200
- Manifestaciones culturales
  - Mujeres, 418
- Maternidad, permiso de, 524
  - Funcionarias interinas, 183, 199, 392
- Montes comunales, 148
- Mujeres, 524
  - Función pública general, 304
  - Manifestaciones culturales, 304
  - Pacientes, derechos y deberes de
    - Consentimiento informado
      - Embarazo, interrupción voluntaria del
      - Sida, enfermas de, 279, 281, 304
  - Trabajo no remunerado, 304
- Pacientes, derechos y deberes de
  - Lactancia, salas de, 279, 282
- Viviendas de protección oficial
  - Adjudicación, criterios de, 288, 299
- Impuesto de transmisiones patrimoniales, 213**
- Impuesto sobre bienes inmuebles**
  - Notificación
    - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 213
  - Sujeto pasivo
    - Principio de legalidad tributaria, 213, 221
  - Valores, comprobación de
    - Principio de legalidad tributaria, 213, 481
  - Viviendas de protección oficial
    - Beneficios fiscales, 213, 219
- Impuesto sobre sucesiones y donaciones, 213**
- Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica**
  - Exenciones
    - Discapacidad, personas con
      - Principio de legalidad tributaria, 213, 220, 322
  - Potencia fiscal, 213, 222, 414
  - Prescripción, 424

**Incompatibilidades**

Función pública general, 183, 205

**Indemnizaciones**

Función pública general, 183

Reparcelación

Gestión urbanística, 415

**Industria papelera**

Medio ambiente adecuado, derecho a un

Actividades clasificadas industriales

Contaminación acústica, 261, 406

Contaminación atmosférica, 261, 406

**Infertilidad, tratamiento de la**

Prestaciones sanitarias, 279

**Información, derecho a la**

Pacientes, derechos y deberes de, 282, 394

**Infracción laboral**

Mujeres, 304

**Ingreso**

Función pública general, 183

**Ingreso mínimo de inserción**

Padrón, 154, 156, 397

**Ingresos de derecho público**

Reparcelación

Gestión urbanística, 414

**Integridad física y moral, derecho a la, 525**

Extranjeras

Violencia doméstica, 304, 318, 395, 397, 401, 403

Malos tratos

Policía, 227, 229, 418, 525

Menores

Secuestro internacional, 253

Mujeres

Violencia doméstica, 121, 304, 318, 395, 397, 401, 403

Presos/as

Enfermedad grave, excarcelación por, 253

Malos tratos, 253

Violencia doméstica, 253, 304

**Internet**

Ombudsman, 125

**Intimidad personal y familiar, derecho a la, 528**

Datos personales, cancelación de

Policía

Detenciones, 408

Datos personales, protección de

Organización administrativa, 183, 187, 392, 528, 530

Policía, 233

Encuestas

Datos personales, protección de, 301

Mujeres

Asistencia sanitaria, 253, 304, 528

Policía

Cacheos, 227, 240, 393, 399

Desnudos, 400

Detenciones, 227, 399, 400

Presas

Asistencia sanitaria, 253, 304, 528

Procedimiento administrativo

Expediente, acceso al, 528

**IRPF**

- Deducción
  - Familias monoparentales
    - Igualdad, principio de, 213
  - Vivienda habitual, inversión en, 213, 409
- Notificación
  - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 213, 215, 410
- Tributación, opción de, 213

**IVA, 213****J****Jeringuillas, programa de intercambio de**

- Salud, derecho a la protección de la, 27
- Cárceles, 27

**L****Lactancia, salas de**

- Igualdad, principio de
  - Pacientes, derechos y deberes de, 279, 282

**Legislar, necesidad de**

- Menores, 311
- Personas mayores, protección de las, 123, 125, 549
- Urbanismo, 463

**Lenguaje de signos, intérpretes de**

- Discapacidad, personas con
  - Barreras sensoriales, 322

**Libertad condicional**

- Reinserción social, derecho a la, 253

**Libertad de expresión,**

- Función pública policial
  - Procedimiento sancionador, 193

**Libertad ideológica, derecho a la, 525**

- Datos personales, protección de
  - Organización administrativa, 183, 187, 392, 525

**Libertad y seguridad personal, derecho a la, 527**

- Calabozos, 527
- Mujeres, 227, 304, 418
- Policía
  - Cacheos, 527
  - Detenciones, 227, 393, 399, 408, 418
  - Identificaciones, 227, 240, 393, 399, 527

**Libre circulación de mercancías**

- Vehículos, potencia fiscal de
  - Comunidad europea, políticas de la, 148

**Libre elección de médico, derecho a la**

- Pacientes, derechos y deberes de, 279, 280

**Libros, adquisición de**

- Responsabilidad patrimonial, 391

**Licencias**

- Caminos y vías rurales
  - Proyectos y ejecución, 270, 271

**Límites territoriales**

- Mediación, 137

**Líneas de alta tensión**

- Soterramiento, 148

**Litoral, conservación del**

- Arena, extracción de
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 260, 268, 396

**Locales sociales**

- Medio ambiente adecuado, derecho a un
- Actividades clasificadas urbanas, 398

**M****Malos tratos**

- Integridad física y moral, derecho a la, 253
- Policia, 227, 229, 418, 525

**Manifestación pública, derecho de**

- Procedimiento sancionador
- Actos administrativos, revisión de los, 236, 393, 532

**Manifestaciones culturales**

- Igualdad, principio de
- Mujeres, 304
- Mujeres
- Igualdad, principio de, 418

**Maternidad, permiso de**

- Igualdad, principio de, 524

**Mediación**

- Convivencia ciudadana, 304
- Límites territoriales, 137
- Víctimas del terrorismo
- Colectivos sociales, 108

**Medidas cautelares**

- Igualdad, principio de
- Carné de conducir, 227
- Vehículos, retirada de, 227, 401, 421

**Medio ambiente adecuado, derecho a un, 124, 541**

- Carbón, depósitos de
- Contaminación atmosférica
- Actividades clasificadas industriales, 260
- Cebaderos de pollos
- Actividades clasificadas urbanas, 410
- Comercio, establecimientos de
- Contaminación acústica
- Actividades clasificadas urbanas, 260, 426
- Contaminación de los ríos
- Salud pública, 260
- Energía electromagnética, centros de transformación de
- Contaminación atmosférica
- Actividades clasificadas industriales, 260
- Especies en peligro de extinción
- Fauna, protección de la, 260
- Garajes
- Contaminación acústica
- Actividades clasificadas urbanas, 399
- Gimnasios
- Actividades clasificadas urbanas, 426
- Hostelería, establecimientos de
- Actividades clasificadas urbanas, 260, 404, 414, 424, 426
- Contaminación acústica
- Actividades clasificadas urbanas, 398, 426

- Industria papelera
  - Contaminación acústica
    - Actividades clasificadas industriales, 261, 406
  - Contaminación atmosférica
    - Actividades clasificadas industriales, 261, 406
- Litoral, conservación del
  - Arena, extracción de, 260, 268, 396
- Locales sociales
  - Actividades clasificadas urbanas, 398
- Obras
  - Contaminación acústica
    - Vías públicas, 260
- Plaguicidas
  - Contaminación atmosférica
    - Actividades clasificadas, 428
- Talleres de estampaciones
  - Contaminación acústica
    - Actividades clasificadas industriales, 263, 404

### **Medios de comunicación social**

- Ombudsman, 125

### **Medios de comunicación social, derecho de acceso a, 161, 417, 531**

### **Menores, 311**

- Alumnos/as, derechos y deberes de, 311
- Bachillerato
  - Necesidades educativas especiales
    - Cáncer, enfermos/as de
      - Igualdad, principio de, 167
- Colectivos sociales, 108, 311
- Derechos humanos, 311
- Derechos humanos, educación en, 311
- Educación infantil
  - Alumnos/as, admisión de
    - Igualdad, principio de, 167, 172, 408, 421
  - Necesidades educativas especiales
    - Discapacidad, personas con
      - Igualdad, principio de, 167, 408
  - Programación general de la enseñanza, 311
- Educación primaria
  - Alumnos/as, admisión de
    - Igualdad, principio de, 167, 169, 171, 429
  - Centros docentes, 167
  - Necesidades educativas especiales
    - Discapacidad, personas con
      - Igualdad, principio de, 167
- Educación secundaria obligatoria
  - Asignaturas optativas, 167, 174
  - Centros docentes, 167
- Educación, derecho a la
  - Temporeros/as, 311
- Enfermos/as mentales, 311
- Enseñanzas artísticas
  - Alumnos/as, admisión de
    - Igualdad, principio de, 167, 174, 407
- Legislar, necesidad de, 311
- Menores infractores, 63
- Modelos lingüísticos
  - Bachillerato, 167, 178

- Necesidades educativas especiales
  - Educación, derecho a la, 106, 311
- Ombudsman, 125
- Policía, 227
- Prestaciones ortoprotésicas, 394
- Residencias y centros tutelados, 56, 154
- Secuestro internacional
  - Integridad física y moral, derecho a la, 253
- Transporte y comedores escolares
  - Educación primaria, 167
    - Normalización lingüística
    - Euskara, 167
  - Educación secundaria obligatoria, 167
    - Normalización lingüística
    - Euskara, 167
- Menores infractores, 63, 311**
- Menores, protección de, 124**
  - Ombudsman, 125
- Minorías culturales**
  - Mujeres, 304
- Modelos lingüísticos**
  - Bachillerato, 167, 178
- Módulo materno-infantil**
  - Igualdad, principio de
    - Cárceles, 253, 304
- Montes comunales**
  - Igualdad, principio de, 148
- Mujeres**
  - Asistencia jurídica gratuita
    - Violencia doméstica
      - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 253, 304
  - Asistencia sanitaria
    - Intimidad personal y familiar, derecho a la, 253, 304, 528
  - Asociacionismo, 304
  - Cárceles
    - Módulo materno-infantil
      - Igualdad, principio de, 253, 304
    - Talleres productivos
      - Trabajo remunerado, derecho a, 253, 304
  - Colectivos sociales, 108
  - Conciliación de la vida familiar y laboral
    - Igualdad, principio de
      - Trabajo, condiciones de, 304, 440
  - Igualdad, principio de, 524
    - Acción positiva, 227
    - Excedencias voluntarias
      - Funcionarias, 183, 200
    - Función pública general, 304
    - Manifestaciones culturales, 304, 418
    - Maternidad, permiso de
      - Funcionarias interinas, 183, 199, 392
    - Sida, enfermas de
      - Embarazo, interrupción voluntaria del
        - Consentimiento informado
        - Pacientes, derechos y deberes de, 279, 281, 304
  - Infracción laboral, 304
  - Libertad y seguridad personal, derecho a la, 227, 304, 418
  - Minorías culturales, 304

- Ombudsman, 125
- Quejas, 304
- Salud, derecho a la protección de la, 304
- Servicios públicos municipales
  - Transportes urbanos, 304
- Trabajo no remunerado
  - Igualdad, principio de, 304
- Violencia doméstica
  - Integridad física y moral, derecho a la, 121, 253, 304, 318, 395, 397, 401, 403, 525
  - Procedimiento judicial, 121
  - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 525

**Multas**

- Pago, forma de, 213, 224, 404

**Museos**

- Cultura, derecho a la
  - Patrimonio cultural, 165

**N****Necesidades educativas especiales**

- Bachillerato
  - Cáncer, enfermos/as de
    - Igualdad, principio de, 167
- Discapacidad, personas con, 322
- Educación infantil
  - Discapacidad, personas con
    - Igualdad, principio de, 167, 322, 408
- Educación primaria
  - Discapacidad, personas con
    - Igualdad, principio de, 167, 322
- Educación secundaria obligatoria
  - Discapacidad, personas con
    - Igualdad, principio de, 167, 322
- Educación, derecho a la, 106, 535
  - Menores, 311

**Necesidades sociosanitarias, 154, 279**

- Personas mayores, protección de las, 315

**Normalización lingüística**

- Educación primaria
  - Transporte y comedores escolares
    - Euskara, 167
- Educación secundaria obligatoria
  - Transporte y comedores escolares
    - Euskara, 167
- Euskara
  - Función pública sanitaria, 161, 183, 394
- Euskara y administración pública, 161, 162, 413
- Función pública docente
  - Euskara, 161, 183
- Procedimiento administrativo, 413

**Notificación**

- Impuesto sobre bienes inmuebles
  - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 213
- IRPF
  - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 213, 215, 410
- OTA
  - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 246, 400

- Procedimiento sancionador, 249, 404
- Tutela judicial efectiva, derecho a la
  - Procedimiento administrativo, 533
- Vía de apremio
  - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 213, 215, 415

**Nuevas tecnologías**

- Ombudsman, 125

**O****Obligación de resolver**

- Procedimiento administrativo, 227
- Procedimiento sancionador
  - Tráfico, 393
- Responsabilidad patrimonial, 402, 425

**Obras públicas**

- Responsabilidad patrimonial, 270

**Obras, licencias de**

- Disciplina urbanística, 288, 290, 291, 292, 402, 422, 427
- Principio de jerarquía normativa
  - Disciplina urbanística, 410
- Principio de legalidad
  - Disciplina urbanística, 410, 412
- Tasas municipales, 213

**Ombudsman**

- América latina
  - Derechos humanos, 125
- Criminalidad, 125
- Defensores locales, 125, 136, 573
- Defensores sectoriales, 125, 136, 573
- Derechos fundamentales
  - Subsidiariedad, principio de, 130, 561
- Derechos humanos, 125
  - Subsidiariedad, principio de, 130, 561
- Internet, 125
- Medios de comunicación social, 125
- Menores, 125
- Menores, protección de, 125
- Mujeres, 125
- Nuevas tecnologías, 125
- Principios rectores de la política social y económica
  - Subsidiariedad, principio de, 130, 561

**Organización administrativa**

- Datos personales, protección de
  - Intimidad personal y familiar, derecho a la, 183, 187, 392, 528, 530
  - Libertad ideológica, derecho a la, 183, 187, 392, 525

**OTA, 2027**

- Principio de jerarquía normativa, 227, 243, 403
- Principio de legalidad, 403
- Procedimiento sancionador, 243, 403
- Tutela judicial efectiva, derecho a la
  - Notificación, 246, 400

**P****Pacientes, derechos y deberes de**

- Consentimiento informado
  - Embarazo, interrupción voluntaria del
  - Sida, enfermas de
    - Igualdad, principio de, 279, 281, 304
- Información, derecho a la, 282, 394
- Lactancia, salas de
  - Igualdad, principio de, 279, 282
- Libre elección de médico, 279, 280

**Pacifistas**

- Colectivos sociales, 108

**Padrón, 227, 425, 429**

- Extranjeros/as, 318

**Pago, forma de**

- Multas, 213, 224, 404

**Participación ciudadana**

- Estudio de detalle
  - Planeamiento, 288, 296

**Pasos a nivel**

- Transportes en ferrocarril
  - Servicios públicos, 278

**Patrimonio arquitectónico**

- Cultura, derecho a la
  - Patrimonio cultural, 166

**Patrimonio cultural, 124**

- Museos
  - Cultura, derecho a la, 165
- Patrimonio arquitectónico
  - Cultura, derecho a la, 166

**Pena, cumplimiento de la**

- Cárceles
  - Reinserción social, derecho a la
    - Régimen abierto, 253

**Pena, lugar de cumplimiento de la, 253**

- Cárceles, 253

**Pena, sustitución de la**

- Trabajos en beneficio de la comunidad
  - Reinserción social, derecho a la, 433

**Personas mayores, protección de las, 123, 125, 315, 545, 549**

- Asistencia no residencial, 51
- Barreras arquitectónicas y urbanísticas, 322
- Centros de día, 51, 315
  - Ocio y tiempo libre, 155
- Legislar, necesidad de, 123, 125, 549
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 315
- Necesidades sociosanitarias
  - Principio de cooperación, 315
  - Principio de coordinación, 315
- Prestaciones asistenciales
  - Cobro indebido, 158
- Residencias, 46, 315
  - Financiación, 154, 315
- Residencias, ingreso en
  - Resoluciones, motivación de, 154, 315, 450

**Pesca fluvial**

- Cotos, gestión de
- Precios públicos
  - Igualdad, principio de, 148, 149, 395

**Petición, derecho de, 130****Plaguicidas**

- Medio ambiente adecuado, derecho a un
- Actividades clasificadas
  - Contaminación atmosférica, 428

**Planeamiento**

- Actividades clasificadas urbanas, 267
- Estudio de detalle
  - Participación ciudadana, 288, 296
- Principio de jerarquía normativa, 422
- Principio de legalidad, 422

**Plantación forestal**

- Silvicultura, 148

**Pobres**

- Ayudas de emergencia social
  - Documentos, presentación de
  - Plazos, 159, 425
- Colectivos sociales, 108
- Exclusión social, 124
- Ingreso mínimo de inserción
  - Padrón, 154, 156, 397

**Policía, 227**

- Cacheos
  - Intimidad personal y familiar, derecho a la, 227, 240, 393, 399
  - Libertad y seguridad personal, derecho a la, 527
- Denuncias, copia de las, 393
- Desnudos
  - Intimidad personal y familiar, derecho a la, 400
- Detenciones
  - Defensa, derecho a la, 400, 418
  - Intimidad personal y familiar, derecho a la, 227, 399, 400
    - Datos personales, cancelación de, 408
  - Libertad y seguridad personal, derecho a la, 227, 393, 399, 408, 418
- Extranjeros/as, 82, 227, 318, 399, 400
- Identificaciones
  - Defensa, derecho a la, 227
  - Libertad y seguridad personal, derecho a la, 227, 240, 393, 399, 530
- Intimidad personal y familiar, derecho a la
  - Datos personales, protección de, 233
- Malos tratos
  - Integridad física y moral, derecho a la, 227, 229, 418, 525
- Menores, 227
- Tráfico urbano, ordenación del, 251

**Política tributaria**

- Discapacidad, personas con, 322, 487, 536

**Potencia fiscal**

- Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, 213, 222, 414

**Precios**

- Productos farmacéuticos
  - Consumidores y usuarios/as, derechos de, 394

**Precios públicos**

- Cotos, gestión de
  - Igualdad, principio de
    - Pesca fluvial, 148, 149, 395

**Precios públicos municipales**

- Agua, abastecimiento de, 213
- Servicios públicos municipales
  - Prestación, 213

**Presas**

- Asistencia sanitaria
  - Intimidad personal y familiar, derecho a la, 253, 304, 528
- Cárceles
  - Módulo materno-infantil
    - Igualdad, principio de, 253, 304
  - Talleres productivos
    - Trabajo remunerado, derecho a, 304
  - Trabajos productivos
    - Trabajo remunerado, derecho a, 253

**Prescripción**

- Deudas de derecho público, 213, 218, 401, 412
- Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, 424
- Procedimiento sancionador, 246, 397, 400

**Presos/as, 253**

- Asistencia hospitalaria
  - Salud, derecho a la protección de la, 27
- Asistencia psiquiátrica
  - Salud, derecho a la protección de la, 27
- Asistencia sanitaria, 27, 253
- Cárceles extranjeras, 253
- Colectivos sociales, 108
- Enfermedad grave, excarcelación por
  - Integridad física y moral, derecho a la, 253
- Integridad física y moral, derecho a la, 253
- Jeringuillas, programa de intercambio de
  - Salud, derecho a la protección de la, 27
- Libertad condicional
  - Reinserción social, derecho a la, 253
- Pena, cumplimiento de la
  - Régimen abierto
    - Reinserción social, derecho a la, 253
- Pena, lugar de cumplimiento de la, 253
- Pena, sustitución de la
  - Trabajos en beneficio de la comunidad
    - Reinserción social, derecho a la, 433
- Reinserción social, derecho a la, 534
- Traslados, 253

**Prestaciones asistenciales**

- Cobro indebido, 158

**Prestaciones ortoprotésicas**

- Menores, 394

**Prestaciones sanitarias**

- Infertilidad, tratamiento de la, 279

**Presunción de inocencia, derecho a la**

- Procedimiento sancionador
  - Servicios públicos municipales
    - Basura, 399, 423

**Principio de cooperación**

- Euskara y lenguaje técnico urbanístico, 477

**Principio de coordinación**

- Euskara y lenguaje técnico urbanístico, 477

**Principio de igualdad tributaria, 536**

**Principio de jerarquía normativa**

- Disciplina urbanística
- Obras, licencias de, 410
- OTA, 227, 243, 403
- Planeamiento, 422

**Principio de legalidad**

- Disciplina urbanística
- Obras, licencias de, 410, 412
- Gas natural
- Tasas, 408, 412
- OTA, 403
- Planeamiento, 422
- Procedimiento sancionador, 420
- Tarifas, 415

**Principio de legalidad tributaria, 536**

- Impuesto sobre bienes inmuebles
- Sujeto pasivo, 213, 221

**Principio de progresividad tributaria, 536****Principio de publicidad de las normas**

- Boletines oficiales, 420

**Principio de seguridad jurídica**

- Actividades clasificadas urbanas
- Explotaciones ganaderas, 454

**Principios rectores de la política social y económica**

- Asistencia sanitaria, 27, 253
- Ayudas de emergencia social
- Pobres, 159, 425
- Consumidores y usuarios/as, derechos de
- Precios
- Productos farmacéuticos, 394
- Cultura, derecho a la, 125
- Fomento, actividades de
- Becas y ayudas, 163, 420
- Patrimonio cultural
- Museos, 165
- Patrimonio arquitectónico, 166
- Discapacidad, personas con, 322
- Política tributaria, 322, 487
- Principio de legalidad tributaria
- Exenciones
- Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, 213, 222, 322
- Enfermos/as mentales
- Asistencia psiquiátrica extrahospitalaria, 106
- Familia, protección de la
- Transporte de viajeros/as
- Tarifas, 395
- Ingreso mínimo de inserción
- Pobres, 154, 156, 397
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 125
- Cebadero de pollos
- Actividades clasificadas urbanas, 410
- Contaminación acústica
- Comercio, establecimientos de
- Actividades clasificadas urbanas, 426
- Garajes
- Actividades clasificadas urbanas, 399
- Hostelería, establecimientos de
- Actividades clasificadas urbanas, 398, 426

- Industria papelera
  - Actividades clasificadas industriales, 261, 406
- Talleres de estampaciones
  - Actividades clasificadas industriales, 263, 404
- Vías públicas
  - Obras, 260
- Contaminación atmosférica
  - Carbón, depósitos de
    - Actividades clasificadas industriales, 260
  - Energía electromagnética, centros de transformación de
    - Actividades clasificadas industriales, 260
  - Industria papelera
    - Actividades clasificadas industriales, 261, 406
  - Plaguicidas
    - Actividades clasificadas, 428
- Contaminación de los ríos
  - Salud pública, 260
- Especies en peligro de extinción
  - Fauna, protección de la, 260
- Gimnasios
  - Actividades clasificadas urbanas, 426
- Hostelería, establecimientos de
  - Actividades clasificadas urbanas, 260, 404, 414, 424, 426
- Industria papelera
  - Contaminación atmosférica
    - Actividades clasificadas industriales, 261, 406
- Litoral, conservación del
  - Arena, extracción de, 260, 268, 396
- Locales sociales
  - Actividades clasificadas urbanas, 398
- Personas mayores, protección de las, 315
- Salud pública
  - Embalses
    - Agua, calidad del, 95
- Menores, protección de, 63, 125, 311
  - Colectivos sociales, 108
  - Necesidades educativas especiales, 106
  - Prestaciones ortoprotésicas, 394
  - Residencias y centros tutelados, 56, 154
- Necesidades sociosanitarias, 154, 279
- Patrimonio cultural, 125
- Personas mayores, protección de las, 51, 123, 125, 315, 549
  - Centros de día
    - Ocio y tiempo libre, 155
  - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 315
  - Prestaciones asistenciales
    - Cobro indebido, 158
  - Residencias, 46
    - Financiación, 154, 315
  - Residencias, ingreso en
    - Resoluciones, motivación de, 154, 450
- Salud, derecho a la protección de la
  - Asistencia hospitalaria, 27
  - Asistencia psiquiátrica, 27
  - Cárceles
    - Jeringuillas, programa de intercambio de, 27
  - Jeringuillas, programa de intercambio de, 27
  - Mujeres, 304
  - Prestaciones ortoprotésicas, 394

- Servicios sociales de base, 102
- Subsidiariedad, principio de
  - Ombudsman, 130, 561
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 40

**Procedimiento administrativo**

- Acto administrativo
  - Bienes comunales
    - Camino y vías rurales, 411
  - Tráfico urbano, ordenación del
    - Carga y descarga, labores de, 405
    - Vehículos pesados, 427
- Actos administrativos, revisión de los
  - Adjudicación, criterios de
    - Viviendas sociales, 408
- Compulsa
  - Expedientes administrativos, documentos de, 272
- Disciplina urbanística
  - Obras, licencias de, 288, 290, 291, 292, 402, 422
    - Principio de jerarquía normativa, 410
    - Principio de legalidad, 410, 412
  - Ruina, 288, 402
  - Servidumbres, 427
- Documentos, presentación de
  - Plazos, 159, 425
- Expediente, acceso al, 183, 195, 196, 391, 398
  - Intimidad personal y familiar, derecho a la, 528
- Fomento, actividades de
  - Becas y ayudas
    - Cultura, derecho a la, 163, 420
- Licencias
  - Proyectos y ejecución
    - Camino y vías rurales, 270, 271
- Medidas cautelares
  - Igualdad, principio de
    - Carné de conducir, 227
  - Vehículos, retirada de, 227, 401, 421
- Multas
  - Pago, forma de, 213, 224, 404
- Normalización lingüística, 413
- Notificación
  - Derecho de tanteo
    - Viviendas de protección oficial, 288, 294, 419
  - OTA
    - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 246, 400
  - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 533
  - Vía de apremio
    - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 213, 215, 415
- Obligación de resolver, 227
- Obras, licencias de
  - Disciplina urbanística, 427
- Padrón
  - Ingreso mínimo de inserción, 154, 156, 397
- Participación ciudadana
  - Planeamiento
    - Estudio de detalle, 288, 296
- Prescripción
  - Deudas de derecho público, 213, 218, 401, 412
  - Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, 424

- Principio de cooperación
  - Extranjeros/as, 318
  - Necesidades sociosanitarias, 315
- Principio de coordinación
  - Extranjeros/as, 318
  - Necesidades sociosanitarias, 315
- Procedimiento sancionador, 227
  - Actos administrativos, revisión de los
    - Disciplina urbanística, 401
    - Manifestación pública, derecho de, 236, 393, 532
  - Competencias
    - Tráfico, 418, 423
  - Contaminación acústica
    - Discotecas
      - Actividades clasificadas urbanas, 266
  - Disciplina urbanística
    - Ruina, 422
  - Libertad de expresión
    - Función pública policial, 193, 530
  - Notificación, 249, 404
  - OTA, 243, 403
    - Discapacidad, personas con, 425
  - Prescripción, 246, 397, 400
  - Principio de legalidad, 420
  - Recursos, inadmisión a trámite de, 227
  - Resoluciones, firma de las, 405
  - Servicios públicos municipales
    - Basura
      - Presunción de inocencia, derecho a la, 399, 423
    - Tráfico, 419, 421, 426
      - Obligación de resolver, 393
    - Vía de apremio, 227, 395
  - Resoluciones, motivación de
    - Residencias, ingreso en, 154, 315, 450
  - Responsabilidad patrimonial, 425
    - Accidentes escolares, 391
    - Disciplina urbanística, 422
      - Ruina, 405, 412
    - Libros, adquisición de, 391
    - Obligación de resolver, 402, 425
    - Obras públicas, 270
    - Servicios públicos, 270
      - Vías públicas, 273, 274, 405, 409
    - Servicios públicos municipales, 412, 413, 423, 424
      - Animales, centros de recogida de
        - Propiedad privada, derecho a la, 410
      - Cementerios, 401
      - Tráfico, 423
      - Vías públicas, 402, 411

### **Procedimiento judicial**

- Mujeres
  - Violencia doméstica, 121

### **Procedimiento penal**

- Policía
  - Denuncias, copia de las, 393

### **Procedimiento sancionador, 227**

- Actos administrativos, revisión de los
  - Disciplina urbanística, 401
  - Manifestación pública, derecho de, 236, 393, 532

- Competencias
  - Tráfico, 418, 423
- Discotecas
  - Contaminación acústica
    - Actividades clasificadas urbanas, 266
- Libertad de expresión
  - Función pública policial, 530
- Notificación, 249, 404
- OTA, 243, 403
  - Discapacidad, personas con, 425
- Prescripción, 246, 397, 400
- Principio de legalidad, 420
- Recursos, inadmisión a trámite de, 227
- Resoluciones, firma de las, 405
- Servicios públicos municipales
  - Basura
    - Presunción de inocencia, derecho a la, 339, 423
  - Tráfico, 419, 421, 426
    - Obligación de resolver, 393
- Vía de apremio, 227, 395
- Productos farmacéuticos**
  - Precios
    - Consumidores y usuarios/as, derechos de, 394
- Programación general de la enseñanza**
  - Educación infantil
    - Menores, 311
- Propiedad privada, derecho a la, 537**
  - Realojo, derecho de
    - Reparcelación
      - Valoraciones urbanísticas, 298
  - Reparcelación
    - Compensación, juntas de, 288
  - Titularidad, 413
- Propiedad, obligaciones sobre la**
  - Titularidad, 403

**Q****Quejas**

- Mujeres, 304

**R****Realojo, derecho de**

- Reparcelación
  - Valoraciones urbanísticas
    - Propiedad privada, derecho a la, 298

**Recursos, inadmisión a trámite de**

- Procedimiento sancionador, 227

**Régimen abierto**

- Reinserción social, derecho a la
  - Pena, cumplimiento de la
    - Cárceles, 253

**Reinserción social, derecho a la**

- Cárceles
  - Régimen abierto
    - Pena, cumplimiento de la, 253
- Libertad condicional, 253

**Reparcelación**

- Compensación, juntas de
  - Propiedad privada, derecho a la, 288
- Indemnizaciones
  - Gestión urbanística, 415
- Ingresos de derecho público
  - Gestión urbanística, 414
- Propiedad privada, derecho a la
  - Realojo, derecho de
    - Valoraciones urbanísticas, 298

**Residencias, 46**

- Financiación, 154, 315
- Personas mayores, protección de las, 315

**Residencias y centros tutelados, 56, 154****Resoluciones, firma de las**

- Procedimiento sancionador, 405

**Resoluciones, motivación de**

- Residencias, ingreso en, 154, 315, 450

**Responsabilidad civil**

- Arbitraje
  - Abogados/as y procuradores/as, colegios de, 253

**Responsabilidad patrimonial**

- Accidentes escolares, 391
- Disciplina urbanística, 422
- Libros, adquisición de, 391
- Obligación de resolver, 402, 425
- Obras públicas, 270
- Procedimiento administrativo, 425
- Ruina
  - Disciplina urbanística, 405
  - Procedimiento sancionador, 422
- Servicios públicos, 270
- Servicios públicos municipales, 412, 413, 424
  - Animales, centros de recogida de
    - Propiedad privada, derecho a la, 410
  - Cementerios, 401
  - Contratos de la Administración pública, 423
  - Tráfico, 423
- Vías públicas
  - Servicios públicos, 273, 274, 405, 409
  - Servicios públicos municipales, 402, 411

**Riesgos laborales, prevención de**

- Amianto, 286, 394
- Ruido, 286
- Salud laboral
  - Trabajo, seguridad e higiene en el, 286

**Ruido**

- Riesgos laborales, prevención de, 286
- Salud laboral, 286
- Trabajo, seguridad e higiene en el, 286

**Ruina**

- Disciplina urbanística, 288, 402, 412

**S****Salud laboral**

- Amianto, 286, 394
- Ruido, 286
- Trabajo, seguridad e higiene en el
  - Riesgos laborales, prevención de, 286

**Salud pública**

- Agua, calidad del
  - Embalses
    - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 95
- Medio ambiente adecuado, derecho a un
  - Contaminación de los ríos, 260
- Servicios públicos municipales
  - Agua, abastecimiento de, 277, 279
  - Terrenos municipales, mantenimiento de, 294, 424
- Venta ambulante
  - Alimentos, 148, 152

**Salud, derecho a la protección de la, 540**

- Asistencia hospitalaria, 27
- Asistencia psiquiátrica, 27
- Cárceles
  - Jeringuillas, programa de intercambio de, 27
- Jeringuillas, programa de intercambio de, 27
- Mujeres, 304

**Seguridad privada**

- Retenciones
  - Libertad y seguridad personal, derecho a la, 227

**Servicios mínimos**

- Servicios públicos
  - Huelga, derecho a la, 301

**Servicios previos**

- Función pública docente, 183

**Servicios públicos**

- Basura
  - Tasas, 416
- Huelga, derecho a la
  - Servicios mínimos, 301
- Responsabilidad patrimonial, 270
- Transportes en ferrocarril
  - Pasos a nivel, 278
- Vías públicas, 421, 427

**Servicios públicos municipales**

- Agua, abastecimiento de
  - Prestación, 270
  - Reintegro de gastos, 275, 413
  - Salud pública, 277, 279
- Animales, centros de recogida de
  - Responsabilidad patrimonial
    - Propiedad privada, derecho a la, 410
- Basura
  - Procedimiento sancionador
    - Presunción de inocencia, derecho a la, 339, 423
- Caminos y vías rurales, 398
  - Titularidad, 270, 398, 403
- Cementerios
  - Responsabilidad patrimonial, 401

- Contratos de la Administración pública
  - Responsabilidad patrimonial, 423
- Prestación
  - Precios públicos municipales, 213
  - Tasas municipales, 213, 225, 404
- Responsabilidad patrimonial, 412, 413, 424
  - Vías públicas, 411
- Terrenos municipales, mantenimiento de
  - Salud pública, 294, 424
- Tráfico
  - Responsabilidad patrimonial, 423
- Transportes urbanos
  - Mujeres, 304
- Vías públicas, 276, 420

### **Servicios sanitarios, funcionamiento de los**

- Urgencias
  - Alcoholismo, 279, 284

### **Servicios sociales de base, 102**

- Discapacidad, personas con
  - Barreras arquitectónicas y urbanísticas, 322

### **Servidumbres**

- Disciplina urbanística, 427

### **Sida, enfermedades de**

- Igualdad, principio de
  - Embarazo, interrupción voluntaria del
    - Consentimiento informado
      - Pacientes, derechos y deberes de, 279, 281, 304

### **Silvicultura**

- Plantación forestal, 148

### **Subsidiariedad, principio de**

- Ombudsman
  - Derechos fundamentales, 130
  - Derechos humanos, 130, 561
  - Principios rectores de la política social y económica, 130, 561

### **Sujeto pasivo**

- Principio de legalidad tributaria
  - Impuesto sobre bienes inmuebles, 213, 221

### **Sustituciones**

- Función pública docente, 391
- Función pública general, 183, 204, 393
- Función pública sanitaria, 183

## **T**

### **Talleres de estampaciones**

- Medio ambiente adecuado, derecho a un
  - Actividades clasificadas industriales
    - Contaminación acústica, 263, 404

### **Talleres productivos**

- Trabajo remunerado, derecho a
  - Cárceles, 253, 304

### **Tarifas**

- Familia, protección de la
  - Transporte de viajeros/as, 395
- Principio de legalidad, 415

### **Tasas**

- Gas natural, 213

Principio de legalidad  
Gas natural, 408, 412  
Servicios públicos  
Basura, 416

**Tasas municipales**

Basura, 213, 225, 414, 415  
Bomberos, 213  
Obras, licencias de, 213  
Servicios públicos municipales  
Prestación, 213, 225, 404

**Temporeros/as**

Colectivos sociales, 108  
Extranjeros/as, 318  
Menores  
Educación, derecho a la, 311  
Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 40

**Terrenos municipales, mantenimiento de**

Salud pública  
Servicios públicos municipales, 294, 424

**Titularidad**

Caminos y vías rurales  
Servicios públicos municipales, 270, 398  
Propiedad privada, derecho a la, 413  
Propiedad, obligaciones sobre la, 403

**Trabajo no remunerado**

Igualdad, principio de  
Mujeres, 304

**Trabajo remunerado, derecho a**

Cárceles  
Talleres productivos, 253, 304

**Trabajo, condiciones de**

Función pública general, 201, 407  
Igualdad, principio de  
Conciliación de la vida familiar y laboral, 304, 440

**Trabajo, seguridad e higiene en el, 540**

Amianto, 286, 394  
Riesgos laborales, prevención de  
Salud laboral, 286  
Ruido, 286

**Trabajos en beneficio de la comunidad**

Reinserción social, derecho a la  
Pena, sustitución de la, 433

**Tráfico**

Obligación de resolver  
Procedimiento sancionador, 393  
Procedimiento sancionador, 419, 421, 426  
Competencias, 418, 423  
Responsabilidad patrimonial  
Servicios públicos municipales, 423

**Tráfico urbano, ordenación del**

Policía, 251

**Transporte de viajeros/as**

Discapacidad, personas con, 322  
Tarifas

Familia, protección de la, 395

**Transporte y comedores escolares**

Educación primaria, 167  
Euskara  
Normalización lingüística, 167

Educación secundaria obligatoria, 167  
 Euskara  
 Normalización lingüística, 167

**Transportes en ferrocarril**

Pasos a nivel  
 Servicios públicos, 278

**Transportes urbanos**

Mujeres  
 Servicios públicos municipales, 304

**Tributación, opción de**

IRPF, 213

**Tutela judicial efectiva, derecho a la, 533**

Asistencia jurídica gratuita  
 Violencia doméstica, 253, 304  
 Dilaciones indebidas, 253, 259, 533  
 Notificación  
 Impuesto sobre bienes inmuebles, 213  
 IRPF, 213, 215, 410  
 OTA, 246, 400  
 Vía de apremio, 213, 215, 415  
 Viviendas de protección oficial  
 Derecho de tanteo, 288, 294, 419

**U**

**Urbanismo**

Legislar, necesidad de, 463

**Urgencias**

Alcoholismo  
 Servicios sanitarios, funcionamiento de los, 279, 284

**V**

**Valoraciones urbanísticas**

Reparcelación  
 Realojo, derecho de  
 Propiedad privada, derecho a la, 298

**Vehículos pesados**

Tráfico urbano, ordenación del  
 Acto administrativo, 427

**Vehículos, potencia fiscal de**

Libre circulación de mercancías  
 Comunidad europea, políticas de la, 148

**Vehículos, retirada de**

Medidas cautelares, 227, 401, 421

**Venta ambulante**

Alimentos  
 Salud pública, 148, 152

**Vía de apremio**

Procedimiento sancionador, 227, 395  
 Tutela judicial efectiva, derecho a la  
 Notificación, 213, 215, 415

**Vías públicas**

Obras  
 Contaminación acústica  
 Medio ambiente adecuado, derecho a un, 260  
 Servicios públicos, 421, 427  
 Responsabilidad patrimonial, 273, 274, 405, 409

Servicios públicos municipales, 276, 420  
Responsabilidad patrimonial, 402, 411

**Victimas del terrorismo**

Mediación  
Colectivos sociales, 108

**Vida, derecho a la, 525**

**Violencia doméstica**

Integridad física y moral, derecho a la, 253, 304, 525  
Extranjeras, 304, 318, 395, 397, 401, 403  
Mujeres, 121, 304, 318, 395, 397, 401, 403  
Procedimiento judicial  
Mujeres, 121  
Tutela judicial efectiva, derecho a la  
Asistencia jurídica gratuita, 253, 304  
Mujeres, 525

**Visitas, derecho a las**

Detenciones, 400

**Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 40, 543**

**Vivienda habitual, inversión en**

IRPF  
Deducción, 213, 409

**Viviendas de protección oficial**

Adjudicación, criterios de  
Discapacidad, personas con, 322  
Igualdad, principio de, 288, 299  
Beneficios fiscales  
Impuesto sobre bienes inmuebles, 213, 219  
Derecho de tanteo  
Notificación  
Tutela judicial efectiva, derecho a la, 288, 294, 419  
Requisitos  
Igualdad, principio de  
Derechos fundamentales, 299

**Viviendas protegidas**

Barreras arquitectónicas, 288  
Construcción, vicios de, 288

**Viviendas sociales**

Actos administrativos, revisión de los  
Adjudicación, criterios de, 408

**Viviendas, rehabilitación de**

Ayudas, 419

**Z**

**Zonas peatonales**

Bicicletas, circulación de, 227