



INFORME
AL PARLAMENTO VASCO
2003

INFORME DE LA ARARTEKO
AL PARLAMENTO VASCO
AÑO 2003

© ARARTEKO

Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.

Papel ecológico.

D.L.: VI-138/04.



INFORME
AL PARLAMENTO VASCO
2003

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	21
CAPÍTULO I. PRINCIPALES ACTUACIONES DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO	23
1. INFORMES EXTRAORDINARIOS ELABORADOS O INICIADOS DURANTE EL 2003 Y ACTUACIONES DE OFICIO DE SEGUIMIENTO DE LOS ANTERIORES INFORMES	25
1.1. Actuaciones de control del cumplimiento de las recomendaciones dictadas en los informes extraordinarios presentados en años anteriores	25
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>	26
1.1.2. <i>Seguimiento de la problemática de la población temporera en Álava</i>	41
1.1.3. <i>Seguimiento del estudio sobre las residencias de tercera edad</i>	46
1.1.4. <i>Seguimiento del informe extraordinario sobre la asistencia no residencial a la tercera edad</i>	47
1.1.5. <i>Seguimiento sobre la atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección</i>	50
1.1.6. <i>Seguimiento sobre la intervención con menores infractores</i>	57
1.1.7. <i>Seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones de la Ararteko en relación con las actuaciones policiales hacia personas de origen extranjero en la zona de San Francisco</i>	71
1.1.8. <i>Seguimiento sobre la situación de los servicios sociales de base</i>	74
1.1.9. <i>Seguimiento sobre la atención comunitaria de la enfermedad mental en la CAPV</i>	77
1.1.10. <i>Seguimiento del informe extraordinario sobre la respuesta de las necesidades educativas especiales en la CAPV</i>	85
1.1.11. <i>Seguimiento sobre la situación de los calabozos de la Ertzaintza y los depósitos municipales</i>	103
1.1.12. <i>Seguimiento del informe extraordinario sobre la calidad de agua en los embalses del Zadorra</i>	110
1.2. Informe extraordinario sobre la integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV	112

1.3.	Informe sobre accesibilidad en edificios de uso público de la Comunidad Autónoma del País Vasco	121
1.4.	Informe extraordinario sobre la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV	126
1.5.	Próximo informe extraordinario sobre el sistema de atención a personas mayores en la CAPV	134
2.	ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y DE RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL	135
2.1.	Relaciones de colaboración con colectivos, asociaciones y agentes sociales	135
2.2.	Becas de investigación convocadas por la institución del Ararteko	145
2.3.	Becas para la elaboración de materiales de uso escolar sobre la educación en derechos humanos	146
2.4.	Jornadas de los cursos de verano de la UPV/EHU sobre «la prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos»	148
2.5.	Primer foro de debate con la ciudadanía sobre derechos humanos	150
3.	ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES AFINES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	151
3.1.	XVIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo	151
3.2.	IV encuentro de ombudsman regionales de la Unión Europea	165
3.3.	Octavo Congreso de la Federación Iberoamericana de defensores del pueblo, comisionados y presidentes de comisiones públicas de derechos humanos	166
3.4.	Jornadas sobre «Defensores del Pueblo y derechos constitucionales»	173
3.5.	Reunión de la Ararteko con el relator especial de la ONU para cuestiones relacionadas con la tortura	174

CAPÍTULO II. SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO CLASIFICADAS POR ÁREAS MATERIALES Y ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE COLECTIVOS .. 175

A)	<i>SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO CLASIFICADAS POR ÁREAS MATERIALES</i>	179
----	---	-----

1. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	179
1.1. Introducción	179
1.2. Selección de quejas	181
A) Agricultura, ganadería y pesca	
⇒ <i>Vulneración del principio de legalidad al otorgar las autorizaciones de caza en el territorio de Gipuzkoa</i>	181
⇒ <i>Revocación de una autorización de caza en el territorio de Gipuzkoa sin respetar las exigencias legales</i>	183
B) Comercio	
⇒ <i>Sobre la prohibición de la venta ambulante de productos pirotécnicos</i>	184
C) Industria	
⇒ <i>Control de las administraciones públicas para la instalación de una caldera de gas particular</i>	185
2. BIENESTAR SOCIAL	187
2.1. Introducción	187
2.2. Selección de quejas y actuaciones de oficio	190
A) Asistencia a grupos de especial protección	
⇒ <i>Centro Hontza: centro de emergencia y acogida para consumidores-as de drogas ilegales en situación de grave exclusión social</i>	190
B) Asistencia a las personas discapacitadas	
⇒ <i>La necesidad de coordinar la atención social y la sanitaria. El desarrollo del ámbito sociosanitario</i>	194
⇒ <i>Atención domiciliaria a una persona con discapacidad</i>	195
⇒ <i>El servicio de transporte como medio necesario para acudir a un centro de día de personas con discapacidad física</i>	197
C) Asistencia a las personas mayores	
⇒ <i>El bono-taxi: el límite de edad y el problema de movilidad</i>	198
⇒ <i>Servicios sociales: su consideración como servicios esenciales de la comunidad</i>	199
⇒ <i>Lista de espera para recibir el Servicio de Ayuda a Domicilio</i>	201
3. CULTURA Y BILINGÜISMO	202
3.1. Introducción	202
3.2. Selección de quejas	204
A) Bilingüismo	
⇒ <i>El reconocimiento de una falta de medios como justificación de la limitación del derecho lingüístico</i>	204
⇒ <i>Uso de modelos elaborados para atender el derecho lingüístico de los ciudadanos a recibir comunicaciones oficiales en ambos idiomas oficiales</i>	205
B) Patrimonio cultural	
⇒ <i>La necesidad de proteger el patrimonio cultural en el ámbito local</i>	206

4. EDUCACIÓN	208
4.1. Introducción	208
4.2. Selección de quejas	212
A) Becas y otras ayudas	
⇒ <i>Becas universitarias. Carácter inembargable</i>	212
B) Derechos y deberes	
⇒ <i>Transporte escolar. Necesidad de acompañantes</i>	214
⇒ <i>Denegación de ayudas al estudio en niveles no universitarios. Personal empleado ajeno a la unidad familiar</i>	214
⇒ <i>Educación. Ausencia de una oferta educativa suficiente en la zona de residencia</i>	216
⇒ <i>El derecho fundamental a la libertad religiosa en su vertiente negativa: un supuesto práctico en el ámbito de la enseñanza</i>	218
⇒ <i>Transporte escolar</i>	220
⇒ <i>Bachillerato. Modalidades de bachillerato y asignaturas optativas</i>	223
C) Educación especial	
⇒ <i>Necesidad de fundamentación cuando se modifican los recursos educativos asignados</i>	228
D) Otros aspectos	
⇒ <i>Educación. Atención del alumnado que padece diabetes y que no es capaz de asumir su autocuidado</i>	229
5. FUNCIÓN PÚBLICA	231
5.1. Introducción	231
5.2. Selección de quejas	237
A) Función pública docente	
⇒ <i>Sustituciones docentes. Valoración de los servicios prestados en centros privados autorizados</i>	237
⇒ <i>Sustituciones docentes. Errores en el proceso de adjudicación de principio de curso</i>	239
⇒ <i>Acceso a actuaciones o informaciones reservadas</i>	240
⇒ <i>Necesidad de adecuar los criterios generales de readscripción del profesorado de secundaria en especialidades como tecnología</i>	241
⇒ <i>Pruebas selectivas de acceso a la función pública docente. Valoración del expediente académico correspondiente a la titulación exigida para el ingreso</i>	243
B) Función pública general	
⇒ <i>Valoración de puestos de trabajo. Posible discriminación por razón de sexo</i>	245
⇒ <i>Asistencia a cursos de euskara en otros euskaltegis distintos de los organizados por el IVAP, debido a problemas de accesibilidad. Posibilidad de compensaciones horarias.</i>	247

⇒ <i>Ingreso en la función pública. Valoración de los servicios prestados bajo la modalidad de contratos en prácticas</i>	248
⇒ <i>Sustituciones</i>	250
C) <i>Función pública sanitaria</i>	
⇒ <i>OPE Osakidetza/SVS. Adaptación de pruebas selectivas para participantes con discapacidad psíquica</i>	251
6. <i>HACIENDA</i>	255
6.1. Introducción	255
6.2. Selección de quejas	258
A) <i>Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo</i>	
⇒ <i>Liquidaciones tributarias. Notificación individual y domicilio de las personas físicas</i>	258
⇒ <i>Servicio de información. Documentación que se ha de presentar. Carga de la prueba en relación con el cumplimiento de requisitos para disfrutar de determinados derechos</i>	259
B) <i>Impuestos forales – IRPF</i>	
⇒ <i>Exención en el IRPF de las cantidades percibidas en concepto de pensión por invalidez del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)</i>	261
⇒ <i>Supuestos de separación matrimonial: declaración conjunta y convivencia con descendientes</i>	264
C) <i>Impuestos forales – ITP - Sucesiones y donaciones</i>	
⇒ <i>Donación a una hija del usufructo vitalicio de una vivienda, adquirido en su día mediante compraventa. Consolidación de la propiedad</i>	266
D) <i>Impuestos municipales</i>	
⇒ <i>Aplicación de bonificaciones a las viviendas protegidas en el IBI</i>	268
⇒ <i>La incidencia del robo del vehículo en el pago del IVTM</i>	269
E) <i>Tasas municipales</i>	
⇒ <i>Ocupación de las calles con andamios</i>	270
7. <i>INTERIOR</i>	272
7.1. Introducción	272
7.2. Selección de quejas	278
A) <i>Derechos y libertades</i>	
⇒ <i>Actuaciones policiales en un Instituto de Educación Secundaria sin conocimiento del Director del Centro</i>	278
⇒ <i>Incumplimiento de las garantías legalmente establecidas para decomisar las mercancías en un caso de venta ambulante sin autorización</i>	280
B) <i>Seguridad ciudadana</i>	
⇒ <i>Vulneración del derecho de defensa por no motivar la denegación de las pruebas propuestas por el inculpado en un procedimiento sancionador</i>	283

C) Tráfico	
⇒ Falta de respuesta a la solicitud de una tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad	284
⇒ Invalidez de la sanción impuesta al titular de un vehículo por no identificar a la persona que lo conducía al ser denunciado por una infracción a la normativa de tráfico	286
⇒ Duplicidad de procedimientos sancionadores sobre un mismo hecho. "Non bis in idem"	287
8. JUSTICIA	289
8.1. Introducción	289
8.2. Selección de quejas	298
A) Colegios de abogados y procuradores	
⇒ Motivación insuficiente en una denegación de asistencia jurídica gratuita	298
B) Funcionamiento de la Administración de justicia	
⇒ Deficiente atención al público en un registro civil dependiente de un juzgado de paz	299
⇒ Error sobre la identidad del condenado en sentencia penal que provoca el embargo de un local perteneciente a otra persona	301
9. MEDIO AMBIENTE	304
9.1. Introducción	304
9.2. Selección de quejas	307
A) Actividades clasificadas en suelo no urbanizable	
⇒ Sobre las molestias producidas por el funcionamiento irregular de un vertedero clandestino	307
B) Actividades clasificadas en suelo residencial	
⇒ Molestias de ruidos provocadas por un establecimiento de hostelería que carecía del mínimo aislamiento acústico para su correcto funcionamiento	310
⇒ Ruidos generados en horario nocturno por el camión de recogida de residuos sólidos urbanos	316
⇒ La falta de control municipal ante el incumplimiento reiterado por parte de una discoteca de los parámetros sonoros establecidos reglamentariamente	316
C) Otras afecciones medioambientales	
⇒ Molestias causadas por el intenso tráfico de la N-1 a su paso por Lasarte	317
10. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS	320
10.1. Introducción	320
10.2. Selección de quejas	323
A) Caminos y vías rurales	
⇒ Mantenimiento de un camino de acceso a una vivienda en suelo no urbanizable	323

B) Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	
⇒ <i>Seguridad en andenes móviles</i>	324
⇒ <i>Mantenimiento y reparación en un puente sobre el río Asua</i> .	325
C) Servicios públicos locales	
⇒ <i>Dificultades para la venta de panteón de su propiedad</i>	325
⇒ <i>Cambio de los contadores de agua antiguos</i>	327
11. SANIDAD	328
11.1. Introducción	328
11.2. Selección de quejas	331
A) Asistencia sanitaria	
⇒ <i>Reclamación de cantidad a usuario con seguro privado</i>	331
B) Derechos de los usuarios	
⇒ <i>La información sobre tratamientos no disponibles o sin incorporar a las prestaciones públicas. Procedimiento en ensayo clínico</i>	332
⇒ <i>Gastos de desplazamiento; principio de igualdad en la determinación de los beneficiarios</i>	333
⇒ <i>La información sobre tratamientos no disponibles o sin incorporar a las prestaciones públicas</i>	334
⇒ <i>Discrepancia con alta médica de oficio</i>	335
12. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	337
12.1. Introducción	337
12.2. Selección de quejas	337
Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>EPSV: traslados de derechos consolidados, comisiones y plazos</i>	337
13. URBANISMO Y VIVIENDA	339
13.1. Introducción	339
13.2. Selección de quejas y actuaciones de oficio	344
A) Accesibilidad	
⇒ <i>Necesidad de un estudio detallado sobre la actual distribución de las salas cinematográficas, solicitado por las personas con movilidad reducida</i>	344
⇒ <i>Barreras arquitectónicas en un instituto de Educación Secundaria</i>	345
B) Derechos fundamentales	
⇒ <i>Funcionamiento de la bolsa de vivienda en alquiler y el posible trato discriminatorio para con los inmigrantes</i>	346
C) Disciplina urbanística y ruina	
⇒ <i>Licencia de obras para instalar un ascensor era contraria a la normativa de prevención de incendios</i>	347
⇒ <i>Denegación de licencia de vivienda por resultar contraria al entorno</i>	349

D) Ordenación urbanística	
⇒ Posibilidad de construir una vivienda en suelo no urbanizable	350
⇒ Convenio urbanístico para trasladar una estación de servicio y afecciones a un tercero	351
14. GESTIONES DIVERSAS	353
14.1. Introducción	353
14.2. Selección de quejas	354
⇒ Problemas de interpretación de una resolución judicial de di- vorcio en un centro educativo	354
⇒ La asistencia a una persona indigente frente a la libertad per- sonal de elección	354
B) ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE COLECTIVOS	356
1. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS MUJERES .	356
2. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS MAYORES	369
3. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS MENORES	372
4. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS	381
5. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	383

CAPÍTULO III. LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO EN CIFRAS

1. OBSERVACIONES Y DATOS GENERALES	395
2. ESTADÍSTICA POR ÁREAS	399
3. ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS	402
A) Quejas presentadas contra el Gobierno Vasco	403
B) Quejas presentadas contra las administraciones forales	404
C) Quejas presentadas contra la Administración local	405
D) Quejas presentadas contra otras administraciones de la CAPV	409
E) Quejas presentadas contra los servicios administrativos de la Admi- nistración de justicia en la CAPV	409
4. ESTADÍSTICA TERRITORIAL (DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS)	410
5. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL (SITUACIÓN DE LAS QUEJAS)	413
6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA (SEXO, LENGUA, FORMA DE RECLAMAR)	422

7. ACTIVIDAD DE LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA (VISITAS Y CONSULTAS TELEFÓNICAS)	423
A) Oficina de atención directa de Vitoria-Gasteiz	426
B) Oficina de atención directa de Donostia-San Sebastián	427
C) Oficina de atención directa de Bilbao	428
8. ACTUACIONES DE OFICIO	430
9. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO (RESULTADOS DE LA ENCUESTA A USUARIOS)	431

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

1. INTRODUCCIÓN Y OBSERVACIONES	437
2. RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN Y A LOS REQUERIMIENTOS DE LA ARARTEKO DURANTE EL 2003	442
A) Gobierno Vasco	442
B) Diputaciones forales	443
C) Ayuntamientos	444
D) Otros organismos públicos	447
3. RELACIÓN DE REQUERIMIENTOS EFECTUADOS POR LA ARARTEKO DURANTE EL 2003 PARA CONSEGUIR INFORMACIÓN	448
A) Gobierno Vasco	448
B) Diputaciones forales	451
C) Ayuntamientos	453
D) Otros organismos públicos	459
4. RELACIÓN DE APERCIBIMIENTOS EFECTUADOS POR LA ARARTEKO DURANTE EL 2003	460
A) Gobierno Vasco	460
B) Diputaciones forales	460
C) Ayuntamientos	461
D) Otros organismos públicos	461

CAPÍTULO V. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA ARARTEKO

1. RECOMENDACIONES ACEPTADAS	468
A) Gobierno Vasco	468
B) Administración local	469
C) Otras instituciones afectadas	471

2. RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS	472
A) Gobierno Vasco	472
B) Administración foral	472
C) Administración local	472
D) Otras instituciones afectadas	476
3. RECOMENDACIONES PENDIENTES	477
A) Gobierno Vasco	477
B) Administración foral	477
C) Administración local	478
D) Otras instituciones afectadas	479
4. RECOMENDACIONES SUSPENDIDAS POR HABERSE RESIDENCIADO EL ASUNTO EN SEDE JUDICIAL	480
Administración local	480

CAPÍTULO VI. RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL 481

1. LAS MODERNAS FÓRMULAS DE GESTIÓN TRIBUTARIA Y EL NECESARIO RECONOCIMIENTO NORMATIVO DE SUS PARTICULARIDADES	483
2. NECESIDAD DE QUE LOS CUERPOS POLICIALES ESTABLEZCAN INS- TRUMENTOS DE CONTROL FRENTE A EVENTUALES ACTUACIONES IRREGULARES DE LOS AGENTES	488
3. LA TRAMITACIÓN CONFORME A MODELOS PREESTABLECIDOS DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL: ALGUNOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL DERECHO DE DEFENSA	496
4. NECESIDAD DE UTILIZAR LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PRE- VISTOS POR LA NORMATIVA DE ACCESIBILIDAD	503
5. EL MANTENIMIENTO DE LAS URBANIZACIONES PRIVADAS EN LOS CASOS EN QUE EXISTE UNA SERVIDUMBRE DE USO PÚBLICO	509

CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES. DERECHOS Y LIBERTADES 513

1. PRINCIPIO DE IGUALDAD	516
2. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS	517
2.1. Derecho a la vida y a la integridad física y moral	517
2.2. Derecho a la libertad y a la seguridad. Derechos de las perso- nas detenidas	520
2.3. Derecho a la intimidad	521
2.4. Principio de igualdad en el acceso a la función pública	522
2.5. Derecho a la tutela judicial efectiva. Principio de presunción de inocencia	524

2.6. Derechos de las personas privadas de libertad	525
2.7. Derecho a la educación	526
3. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS	527
3.1. Sistema tributario justo. Principios de igualdad, progresividad y legalidad	527
3.2. Derecho a la propiedad privada	529
4. DERECHOS SOCIALES	530
4.1. Protección de la familia. Protección de los derechos de los menores	530
4.2. Derecho a la salud	531
4.3. Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado	532
4.4. Derecho a una vivienda digna	533
4.5. Derechos de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (derechos de las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica)	534
4.6. Derechos de las personas mayores	536
5. RECAPITULACIÓN	537

ANEXOS

- ANEXO I: Recursos y servicios destinados a la salud mental infanto-juvenil y en psicogeriatría (XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo)	541
- ANEXO II: Jornada sobre la prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos	555
- ANEXO III: Informe que analiza el Anteproyecto de la Ley de atención y protección de la infancia y la adolescencia en lo referido a la creación de la figura del defensor de las personas menores de edad	562
- ANEXO IV: Sentencia de la Audiencia Provincial de Gipuzkoa que condena al alcalde de Pasaia por un delito de falta de colaboración con la institución del Ararteko	577
- ANEXO V: GRÁFICOS	
- Diagrama 1: Proporción en que se ha apreciado irregularidad de la Administración en las quejas concluidas en 2003	583
- Diagrama 2: Grado de eficacia de la intervención de la institución del Ararteko	583
- Diagrama 3: Evolución del número de quejas recibidas (1989-2003)	584
- Diagrama 4: Situación de las quejas recibidas en 2003 tras el proceso de admisión	584

- Diagrama 5: Distribución por áreas de las quejas tramitadas directamente	585
- Diagrama 6: Distribución de las quejas tramitadas directamente, por administraciones afectadas	585
- Diagrama 7: Distribución por áreas de las quejas presentadas contra el Gobierno Vasco	586
- Diagrama 8: Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra el Gobierno Vasco	586
- Diagrama 9: Distribución por áreas de las quejas presentadas contra las diputaciones forales	587
- Diagrama 10: Distribución por áreas de las quejas presentadas contra los ayuntamientos	587
- Diagrama 11: Evolución de las quejas recibidas de cada territorio (1989-2003)	588
- Diagrama 12: Evolución de las quejas recibidas de cada territorio, por cada 10.000 habitantes	588
- Diagrama 13: Distribución de las quejas recibidas según las características de quienes las presentan	589
- Diagrama 14: Distribución de las quejas recibidas según la lengua en que han sido presentadas	589
- Diagrama 15: Distribución de las quejas recibidas según su forma de presentación	589
- Diagrama 16 - 17: Visitas recibidas en las oficinas de atención directa en 2003 (número y características) ..	590
- Diagrama 18: Distribución de las visitas por grupos de edad	590
- Diagrama 19: Visitas materializadas en quejas	591
- Diagrama 20: Procedencia geográfica de las visitas a las tres oficinas de atención directa	591
- Diagrama 21: Actuaciones de oficio (2003). Distribución por áreas	592
- Diagrama 22: Actuaciones de oficio (2003). Distribución por administraciones afectadas	592
- Diagramas 23 a 28: Valoración de la intervención de la institución del Ararteko por parte de las personas reclamantes (resultados de la encuesta)	593
- Diagramas 29 - 30: Valoración de la intervención de la institución del Ararteko de los reclamantes cuyo problema “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal”	596
ÍNDICE DE MATERIAS	597

PRESENTACIÓN

Este informe que presento al Parlamento Vasco refleja la actividad de la institución del Ararteko durante el año 2003.

La estructura del informe responde, como no podía ser de otro modo, a lo preceptuado por la ley. Es decir, una valoración general de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco (capítulo VII); los datos cuantitativos de las quejas recibidas y de las actividades realizadas (capítulo III); el grado de colaboración de las administraciones (capítulos IV y V); las quejas más relevantes (capítulo II); así como las recomendaciones y sugerencias que permitan mejoras administrativas (capítulo VI).

Con la entrega del informe anual esta comisionada parlamentaria cumple el mandato legal de dar cuenta a su Parlamento de las principales actividades realizadas durante el año 2003, para garantizar los derechos de las ciudadanas y ciudadanos frente a los poderes públicos. No se trata, sin embargo, únicamente de cumplir un mandato legal; se pretende, además, que el informe sea un instrumento útil para las administraciones y para los propios ciudadanos.

Resulta muy satisfactorio señalar que prácticamente el 90 % de los expedientes en los que se ha considerado que ha habido una actuación administrativa irregular, la Administración ha corregido sus actos, la mayoría de las veces en el curso de la propia tramitación de la queja, y no ha sido necesaria, por tanto, una recomendación expresa. Esto supone no sólo que los ciudadanos que habían visto conculcados sus derechos reciben una respuesta satisfactoria, sino también que las administraciones públicas vascas son capaces de rectificar y reconocer que su intervención no había sido ajustada a Derecho.

Igualmente, me alegra constatar que el 84 % de las personas que han planteado una queja y que han cumplimentado de forma anónima y voluntaria una encuesta, consideran como muy o bastante positiva la intervención de la Ararteko. Además, casi el 90 % recomendarían a otras personas acudir a esta institución en caso de tener problemas con alguna administración.

Quiero destacar de manera especial las actuaciones de oficio, las intervenciones de seguimiento de los informes extraordinarios realizados, la elaboración de informes monográficos, la propuesta de recomendaciones generales que encontrarán en este informe, los cuales contribuyen a garantizar los derechos de muchos ciudadanos y ciudadanas vascas que, en muchos casos, pertenecen a colectivos especialmente desfavorecidos.

En este sentido, hay que reseñar sendos informes extraordinarios sobre la integración laboral de las personas con discapacidad y sobre la accesibilidad en edificios de uso

público de la Comunidad Autónoma del País Vasco, finalizados y presentados al Parlamento Vasco en el año 2003, coincidiendo con el Año europeo de las personas con discapacidad.

En el año 2003 se ha finalizado también, aunque se ha presentado al presidente del Parlamento Vasco en enero de 2004, un informe sobre la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV.

Asimismo, se ha iniciado un informe extraordinario sobre el sistema de atención a personas mayores en la CAPV. Este informe se finalizará y presentará al Parlamento Vasco en el año 2004.

La necesidad de profundizar en los valores democráticos nos ha llevado, también este año, a continuar con iniciativas que contribuyen a crear una cultura de respeto a los derechos humanos, mediante becas de investigación, publicaciones o jornadas universitarias de verano.

El año 2003 hemos puesto en marcha, además, dos nuevas iniciativas:

Por un lado, se ha convocado un concurso de redacción sobre derechos humanos, dirigido a escolares de los centros educativos de nuestra Comunidad Autónoma, con la idea de incidir en la tan necesaria educación en valores.

Por otra parte, hemos iniciado la experiencia de realizar un foro de debate con la ciudadanía, con la intención de acercar a la sociedad civil reflexiones sobre temas que tengan que ver con los derechos humanos.

En esta ocasión, Pilar Ramiro, secretaria general en la Coordinadora de Minusválidos Físicos de Madrid y presidenta de la Comisión de la Mujer del CERMI, realizó sendas intervenciones en Bilbao y en Vitoria-Gasteiz sobre «Mujer y discapacidad: una doble discriminación».

Desgraciadamente, ETA ha vuelto a teñir de luto el año 2003 con el asesinato de tres personas, llevando el dolor a sus seres queridos y a toda la sociedad, y atacando la libertad de todos los ciudadanos.

El rechazo rotundo a la violencia nos lleva nuevamente a reivindicar los valores de la cultura de la paz: la tolerancia, el respeto a quien piense de manera distinta, la búsqueda de acuerdos.

Esta institución, con su quehacer cotidiano, quiere contribuir a dar respuesta a algunas de las inquietudes y preocupaciones más sentidas por la ciudadanía, y el informe que ahora presentamos es un muestrario de nuestros esfuerzos en ese sentido.

Marzo de 2004
LA ARARTEKO EN FUNCIONES
Mercedes Agúndez Basterra

CAPÍTULO I

PRINCIPALES ACTUACIONES DE LA INSTITUCION DEL ARARTEKO

1. INFORMES EXTRAORDINARIOS ELABORADOS O INICIADOS DURANTE EL 2003 Y ACTUACIONES DE OFICIO DE SEGUIMIENTO DE LOS ANTERIORES INFORMES

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

En este primer apartado resumiremos las actuaciones llevadas a cabo en seguimiento de buena parte de los informes extraordinarios elaborados por esta institución durante los últimos años. Todos los informes de la institución del Ararteko terminan con una serie de recomendaciones dirigidas a las administraciones competentes y, naturalmente, el seguimiento posterior busca conocer el grado de cumplimiento de dichas recomendaciones. Para ello, se utilizan diferentes vías, según cuál sea el tema, o los años transcurridos desde la elaboración del informe, o la dispersión de instituciones o servicios implicados en su puesta en práctica, o los datos conocidos de otros años,...

Como se podrá comprobar, las tres vías más utilizadas son las siguientes:

- La realización de visitas a algunos de los centros o servicios analizados (por ejemplo, comisarías, centros de acogida, o centros de internamiento).
- La relación con asociaciones o grupos de profesionales que trabajan en cada campo.
- La petición de datos, informaciones y valoraciones a las administraciones competentes.

Además, como elementos adicionales de contraste, se utilizan otros: información recibida mediante quejas; planes, programas, convocatorias o memorias hechas públicas en el período analizado; reuniones mantenidas con los responsables políticos de los departamentos...

Lógicamente, mediante las peticiones de los datos a la Administración se pretende recabar una información lo más actualizada posible. Ello hace que, con frecuencia, la petición se efectúe en los dos últimos meses del año, se dé de plazo hasta fin de año -para que se puedan incluir los datos del último ejercicio-, y las respuestas se reciban y analicen en los dos primeros meses del año siguiente. Así pues, muchos de los datos reflejados en los apartados siguientes, como se verá, corresponden al año 2003, pero han sido recibidos en enero o en febrero de 2004, poco antes de cerrar la redacción de este informe. Conviene tener en cuenta esta observación.

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

El informe extraordinario elaborado por la institución del Ararteko sobre la situación de las cárceles en el País Vasco fue entregado al Parlamento Vasco en 1996. Describía la problemática observada en cada uno de los tres centros penitenciarios de nuestra Comunidad y efectuaba una serie de recomendaciones para mejorar la situación de las personas presas.

A partir de esa fecha, en todos los informes ordinarios de los años siguientes se ha incluido un apartado de seguimiento en el que se han ido reflejando preocupaciones, actuaciones y valoraciones, en función de las informaciones disponibles en cada caso. Informaciones recogidas de los directores de los centros penitenciarios, de las asociaciones con programas de intervención en ellos, de algunas comisiones de seguimiento, del Departamento de Sanidad o de Justicia, del Defensor del Pueblo... Habitualmente, el seguimiento se ha centrado en cuestiones relacionadas con el derecho a la salud y la atención sanitaria: extensión del programa de intercambio de jeringuillas; atención psiquiátrica a las personas presas; alternativas terapéuticas a la prisión; condiciones de las unidades hospitalarias de custodia especial de Txagorritxu y Basurto... Es decir, sobre cuestiones que tienen cabida dentro del marco de colaboración establecido entre Instituciones Penitenciarias y Gobierno Vasco. Es, precisamente, esta última característica la que permite a la Ararteko una actuación directa que, en otros asuntos igualmente importantes, resulta inviable.

Como viene reiterándose año tras año, no debe olvidarse que las competencias en materia penitenciaria no han sido transferidas a nuestra Comunidad y que, por tanto, los tres centros penitenciarios siguen dependiendo del Ministerio del Interior. Así, la existencia de un convenio marco de colaboración entre dicho ministerio y el Gobierno Vasco, o de otro convenio específico en materia sanitaria, es lo que nos ha permitido y sigue permitiendo cierta intervención limitada a las cuestiones objeto de colaboración. Esta situación condiciona totalmente las posibilidades reales de seguimiento y explica, en gran parte, tanto los temas abordados como la metodología o las vías de información utilizadas. De hecho, el seguimiento efectuado durante estos años ha sido posible, fundamentalmente, gracias a la relación mantenida con personal de los centros y con las asociaciones de apoyo a las personas presas, con las que se han celebrado reuniones de intercambio de información periódicas, o a la presencia en uno de los foros de colaboración interinstitucional: las comisiones de seguimiento de los programas de intercambio de jeringuillas. Pero se trata siempre de una intervención indirecta, limitada en los temas y que no cuenta con instrumentos clave de recogida de información o de contraste, como son la visita directa a los centros y las entrevistas a las personas que trabajan o que están presas en ellos. En más de una ocasión hemos manifestado que, de acuerdo con este marco, resulta difícil para esta institución realizar un análisis más concienzudo de los temas abordados. No obstante, pese a las limitaciones, también durante este último año se han seguido manteniendo abiertas algunas de las líneas de actuación o de relación señaladas, como las reuniones con las asociaciones, y, para algunas cuestiones, se han buscado otras vías de información.

A la hora de redactar este apartado de seguimiento se han tenido en cuenta las siguientes fuentes:

- Las quejas recibidas durante el año.
- Las preocupaciones y datos recogidos en las reuniones mantenidas (en marzo y abril) con miembros de 19 asociaciones de apoyo a las personas presas.
- La memoria de la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria sobre programas de intervención con drogodependientes, correspondiente al año 2002.
- La información recibida de diferentes departamentos del Gobierno Vasco y de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en respuesta a nuestras peticiones.
- Las intervenciones realizadas a partir de los problemas, quejas o propuestas planteadas por diferentes colectivos o personas.
- La Memoria 2002 del Observatorio Vasco de la Administración de Justicia.

Nos limitaremos, pues, a señalar, de forma resumida, algunos aspectos destacables de los temas abordados y de las informaciones recogidas de una u otra fuente.

• **Competencias en materia penitenciaria y acuerdos de colaboración interinstitucional**

Respecto a la necesidad de que la Comunidad Autónoma Vasca asuma la competencia en materia penitenciaria –transferencia que sigue sin producirse a pesar de lo previsto en el Estatuto de Autonomía–, esta institución se ha manifestado, reiteradamente, en todos sus informes. También ha venido considerando que, en ausencia de tal asunción de funciones, la existencia de convenios de colaboración debía permitir, al menos, la intervención conjunta en determinados sectores y suponer, de hecho, una mejora de las condiciones de vida o de trabajo de las personas presas y de los profesionales y equipos de intervención.

Los convenios vigentes abarcan cuestiones básicas, con incidencia en el derecho a la salud, a la educación, al trabajo o a la integración social de las personas presas. En este sentido, constituyen un marco de actuación que, a pesar de sus limitaciones, posibilita múltiples programas y actuaciones de mejora. Pero su correcto desarrollo exige, sin duda, la confianza y la colaboración entre las partes.

Por los datos conocidos, no parece que sus potencialidades se hayan desarrollado suficientemente. Más bien parece que, al menos en los últimos años, su desarrollo ha quedado paralizado y afectado por cuestiones de índole política que han repercutido negativamente en la colaboración. Prueba de ello puede ser que la última reunión de la Comisión de seguimiento prevista en el Convenio-marco tuvo lugar en marzo de 1998, sin que se haya vuelto a reunir con posterioridad. De hecho, este último año, tampoco se han reunido las comisiones de seguimiento de los programas de intercambio de jeringuillas en los centros penitenciarios.

Ante esta situación, la institución del Ararteko juzgó conveniente dirigirse a las partes implicadas, para recabar su valoración y propuestas. La petición de información se concretó en tres expedientes de oficio dirigidos en 2002 a tres departamentos del Gobierno Vasco con competencias o intervenciones en la materia (Justicia; Sanidad;

Asuntos Sociales), y en un escrito dirigido a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, del Ministerio de Interior.

Básicamente, a todos ellos se les pedía una información similar, adaptada a su campo de competencia, y que se concretaba en cuatro apartados:

1. Valoración de cada una de las partes sobre el nivel de desarrollo alcanzado por los convenios vigentes (convenio-marco y convenio específico en materia sanitaria) y el grado de colaboración interinstitucional y coordinación.
2. Aportaciones que considerase convenientes para matizar, completar o actualizar cuestiones reflejadas en nuestro informe de seguimiento del año anterior.
3. Aspectos de especial trascendencia o sobre los que creyesen necesario efectuar alguna propuesta.
4. Principales actuaciones llevadas a cabo o previstas por cada uno de ellos, en línea con las recomendaciones efectuadas por esta institución, tanto en relación con la colaboración en cuestiones penitenciarias, como en las penas alternativas a la prisión.

Las respuestas obtenidas de los tres departamentos citados se centraron en las cuestiones primera y cuarta. Y de ellas se ofreció un extracto en el informe del año pasado. En resumen, se hacía una valoración bastante negativa sobre el desarrollo del convenio y la colaboración interinstitucional, y, por otra parte, se ofrecían datos sobre programas o actuaciones llevadas a cabo por iniciativa o con apoyo institucional de sus respectivos departamentos. También se informaba sobre algunas iniciativas de colaboración o de mejora ya concluidas o en proyecto (cfr. apdo. 1.1.1, Informe 2002).

La respuesta de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias no pudo ser incluida en el informe del año pasado, pero sí ha llegado este año. Se trata de un escrito del Director General, de fecha 11 de marzo de 2003, que se nos hizo llegar dos meses después mediante el Defensor del Pueblo. En este caso, se centra en los apartados 1 y 2 de nuestra petición.

En cuanto a la valoración del convenio y la colaboración interinstitucional se dice, textualmente, lo siguiente:

“Respecto al desarrollo del convenio que esta Dirección General tiene firmado con la administración autonómica, se considera que las actividades reflejadas en el convenio se vienen desarrollando con un grado de cumplimiento aceptable para ambas partes, y que las pequeñas disfunciones que en el desarrollo del mismo se producen, son solventadas puntualmente por las direcciones de los centros penitenciarios.

Sobre la base de la información que desde los centros ubicada en esa Comunidad autónoma y la coordinación que se realiza desde estos servicios centrales, la valoración es positiva.

Sin embargo, en ocasiones, desde la Administración Autonómica se plantean cuestiones que irían más allá de lo contemplado en el convenio específico en materia sanitaria, que obligaría a cambiar o ampliar el objeto del mismo, cuestión que, por el momento, se considera desde esta parte no conveniente o necesaria.

Reconocemos la colaboración y el esfuerzo que la Administración Autonómica realiza en materia sanitaria, y que sin duda contribuye a prestar una mejor atención a los internos, pero, por el momento, no se considera necesario ampliar el objeto del convenio en esta materia.”

El tema se retoma en el último párrafo de su escrito cuando dice: *“En el desarrollo de la función que esta Dirección General tiene legalmente encomendada, agradece la colaboración de otras entidades locales o autonómicas, que lleven a conseguir el objetivo constitucional que se atribuye a las penas de privación de libertad y conseguir así un servicio penitenciario más eficiente y de mayor calidad, pero esta colaboración debe encauzarse dentro del marco jurídico legalmente establecido.”*

Como se ha señalado anteriormente, nuestra petición de información, en su apartado 2, planteaba a las diferentes instituciones la posibilidad de efectuar aportaciones para matizar, completar o actualizar las cuestiones reflejadas en nuestro informe del seguimiento del año anterior, para lo que se acompañaba el texto completo del apdo. 1.1.1 del Informe 2001.

Respecto a esta cuestión la respuesta de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias señala lo siguiente:

“En cuanto al apartado número 2 de su escrito, entendemos que, excepto en temas sanitarios que pueden tener un seguimiento parcial por parte del Ararteko, los demás son temas que exceden de la competencia de esa institución autonómica.

Como bien reconoce en la primera parte de su informe, no deja de ser una visión parcial, con la que existen puntos de acuerdo y también valoraciones y opiniones con las que no estamos de acuerdo y que en un informe que pretenda ser riguroso, se deberían suprimir o matizar.

Así, respecto a las deficiencias en la capacidad de la depuradora del centro de Nanclares, esta Dirección General instaló una depuradora nueva en el año 1995 para ese centro penitenciario, que cierto es que solventó el problema parcialmente, pero que la solución se inscribe en una actuación más amplia en las que también están implicadas otras infraestructuras del término municipal, polígono industrial, colegio, etcétera.

Resalta el informe, como algo general, la presencia de ratas y ratones en las celdas, cuando lo único que se ha producido es el hecho puntual y no queremos decir que intencionado, de algún interno.

Lo cierto es que, en el centro de Nanclares, al igual que en el resto de los centros del Estado, existen campañas de desinsectación y desratización que están dando buenos resultados, convirtiendo este hecho en anecdótico.

Recoge en otro apartado del informe los problemas detectados por asociaciones y organizaciones no gubernamentales en las que por citar alguno, de los que califica como problemas, es la imposibilidad de participación o de influencia en las decisiones de clasificación de los internos. Entiende esta Dirección General que lejos de ser un problema, lo que se viene a demostrar es que se respeta la legalidad cumpliendo lo que establece la Ley Orgánica General Penitenciaria y el ordenamiento penitenciario.

Sin entrar a considerar otros aspectos del informe, es preciso recordar que esta Administración, en el ejercicio de sus competencias, viene desarrollando una política penitenciaria global sin distinción geográfica.”

Creemos, pues, que tanto en esta respuesta como en las recibidas de los tres departamentos del Gobierno Vasco –recogidas en el informe del año pasado– quedan reflejadas con suficiente claridad las diferentes posiciones institucionales, sus coincidencias y sus discrepancias. La respuesta de la Dirección General sirve también para poner de manifiesto las limitaciones de nuestra intervención, ya apuntadas por nosotros en la introducción de este capítulo.

• **Quejas recibidas**

En las quejas recibidas durante este año se siguen planteando cuestiones similares a las de años anteriores, como se expone en la introducción del área de Justicia. Por ejemplo, sobre situaciones ligadas a las personas presas por delitos de terrorismo: condiciones de vida en algunos centros, alejamiento del entorno familiar, mantenimiento en prisión una vez cumplidas las tres cuartas partes de la condena... Con frecuencia, estas quejas son planteadas por colectivos, asociaciones, plataformas o representantes municipales.

Entre las formuladas por las propias personas presas, se han recibido quejas relacionadas con la ausencia de tratamientos adecuados para su drogadicción, la inexistencia de un tratamiento penitenciario que evite los efectos perjudiciales de la privación de libertad, la falta de información sobre la situación jurídica de los penados (dudas o errores en las liquidaciones de condena, falta de comunicación de resoluciones...), las dificultades para contraer matrimonio o para articular las visitas de los hijos tutelados por la Diputación, las deficiencias en la calefacción de Martutene y Nanclares, la no concesión de permisos o comunicaciones, la documentación de las personas extranjeras, las dificultades para el cobro de pensiones no contributivas, etc.

De un modo u otro, los escritos que nos hacen llegar las personas presas suelen abarcar buena parte de las cuestiones que influyen en la vida en la prisión: clasificaciones de grado, denegaciones de permisos, deficiencias en el tratamiento de las enfermedades mentales o de las drogodependencias, lugar de cumplimiento y traslados, normativa para disponer de aparatos, recibir correspondencia o mantener comunicaciones, denegación de pensiones...

En la mayoría de los casos, de acuerdo con el actual reparto de competencias, la resolución de estas quejas corresponde al Defensor del Pueblo.

Entre las intervenciones de la Ararteko a raíz de quejas recibidas este año, se pueden destacar las realizadas respecto a:

- Las dificultades de los reclusos matriculados en la UPV/EHU (en total, unos 400) para recibir los libros y materiales didácticos necesarios o efectuar los exámenes, a raíz de dos quejas presentadas por Ettxerat y por una persona afectada.
- La demora en la concesión de la libertad condicional por enfermedad grave o incurable a las personas que se encuentran en fase terminal de sida. Demora que, en ocasiones, va unida a la falta de recursos específicos para la atención

extrapenitenciaria de penados que, junto con otras enfermedades graves, sufren patologías mentales.

- La situación de algunas asociaciones con programas de apoyo a personas presas que, por retrasos en la resolución de las convocatorias, al no haber recibido a tiempo las ayudas económicas, se encontraban con serios problemas para mantener sus actividades.

En la introducción del área de Justicia (cfr. cap. II.- 8 de este informe) se ofrece un resumen de las actuaciones llevadas a cabo sobre las cuestiones arriba señaladas.

• **Programas de intercambio de jeringuillas**

Respecto a los programas de intercambio de jeringuillas en los centros penitenciarios situados en nuestra Comunidad, la situación actual se puede resumir del siguiente modo:

- CP de Basauri: continúa el programa (PIJ) iniciado experimentalmente en julio de 1997, evaluado positivamente y divulgado, mediante una sencilla publicación, como base para otros proyectos. Según los datos hechos públicos por la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria, el número de jeringuillas distribuidas el año 2002 fue de 1.121.
- CP de Martutene: el Programa de Intercambio de Jeringuillas se puso en marcha en este centro en febrero de 2002. Según la fuente de datos citada, el número de jeringuillas distribuidas el año 2002 fue de 446.
- CP de Nanclares de Oca: el programa se puso en marcha el 1 de octubre de 2001, y el 10 de junio de 2002 se reunió por última vez la comisión de seguimiento, para revisar su desarrollo y analizar las modificaciones necesarias. Según los datos publicados por la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria, en el año 2002 se distribuyeron 1.942 jeringuillas.

Así pues, desde octubre de 2001, los tres centros ubicados en nuestra Comunidad cuentan con programas de intercambio de jeringuillas, integrados en el resto de programas de reducción de daños, demostrando su viabilidad en el ámbito penitenciario. En cuanto a la extensión o posible generalización del programa en otros centros penitenciarios, el último escrito del Defensor del Pueblo en el que se nos trasladaba la información recibida de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, señalaba que *“con excepción de los centros de Inserción social, los Psiquiátricos penitenciarios y el centro de Puerto I, en las restantes prisiones se ha instaurado el programa”*, a partir de una circular de esa Dirección de junio de 2001. La memoria de la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria refleja su implantación real, el año 2002, en 27 establecimientos penitenciarios. Además, este año 2003 la Dirección General de Instituciones Penitenciarias ha publicado el documento *“Intercambio de jeringuillas en el medio penitenciario. Programa marco”*, como elemento útil para el diseño de nuevos programas que se aplicarán en otros centros. A la vista de estos datos, esta institución no puede sino felicitarse ante los avances experimentados en la implantación de un recurso que, inicialmente –cuando fue planteado, ya en el año 1995–, causó fuertes recelos y resistencias.

• **Atención sanitaria a las personas presas y situación de las unidades hospitalarias de custodia especial**

Nos referimos aquí, concretamente, a las prestaciones sanitarias que se están cubriendo con recursos propios de la Comunidad, en aplicación del Convenio de colaboración firmado entre el Departamento de Sanidad-Osakidetza y la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios, bien en los propios centros penitenciarios, mediante las visitas de personal especializado, bien en los ambulatorios o centros hospitalarios.

En nuestros informes anuales hemos solido incluir, en este apartado, datos y valoraciones sobre la asistencia sanitaria ofrecida. De hecho, las prestaciones efectuadas cada año y en cada territorio suelen recogerse en informes periódicos elaborados por el Departamento de Sanidad, como un elemento de seguimiento del convenio de colaboración. (Véanse, por ejemplo, los datos recogidos en nuestro informe 2001, apdo. 1.1.1 o la valoración positiva del propio departamento sobre sus prestaciones, en el Informe 2002.) No hemos considerado necesario incluir aquí nuevos datos actualizados sobre esta cuestión.

Por otra parte, esta institución ha dedicado en los últimos años una atención especial a la situación de las unidades hospitalarias de custodia policial, destinadas a la atención hospitalaria a las personas presas, y ha dado cuenta de ello en anteriores informes anuales.

Así, por ejemplo, en el informe de hace dos años se realizó una descripción pormenorizada de lo observado en las visitas realizadas a los tres centros hospitalarios donde habitualmente ingresan las personas privadas de libertad (Txagorritxu, Basurto y Donostia) (cfr. Informe 2001, apdo. 1.1.1). Y en el informe del año pasado, se ofrecieron los datos de las atenciones que habían supuesto ingreso hospitalario, se recogieron las cuestiones planteadas por la Plataforma Salud y Prisión de Álava respecto a las condiciones en las que se presta la atención sanitaria en las Unidades de Custodia Especial, se repasaron las modificaciones introducidas y las cuestiones aún pendientes de mejora en cada una de las unidades...

Entre estas últimas, las más relevantes se referían a la custodia ejercida por la Ertzaintza y, en particular, a la falta de criterios comunes en materias como visitas, confidencialidad de la relación con el personal sanitario, etc. Cuestiones ya planteadas, en 1999, al Departamento de Interior, a raíz de la puesta en marcha de la UCE de Txagorritxu. Aunque entonces se realizaron algunas modificaciones para solucionar los problemas más graves, quedaron pendientes muchos aspectos, sobre los que hemos pedido información en reiteradas ocasiones, sin haberla obtenido. Por ese motivo, y dado que algunas siguen sin resolverse, la Ararteko decidió iniciar una nueva intervención de oficio ante el Departamento de Interior, centrada, especialmente, en dos temas:

- El respeto al derecho a la intimidad, de acuerdo con las circunstancias y condiciones propias de cada uno de los tres centros hospitalarios.
- Los criterios de autorización y control de las visitas que reciben las personas presas hospitalizadas.

Sobre las cuestiones iniciales planteadas en cada uno de estos temas se ofreció ya una primera información el año pasado (cfr. Informe 2002, apdo. 1.1.1.).

A lo largo de este último año se ha continuado con esta intervención. Así, en una primera respuesta del Departamento de Interior, éste aportaba una serie de documentos y explicaciones, y mostraba su disposición a incorporar muestras propuestas en el protocolo que, al parecer, iba a elaborar con el fin de establecer criterios de funcionamiento comunes en las labores de custodia de personas privadas de libertad en centros hospitalarios.

A la espera de conocer ese documento y su aplicación, a la luz de la experiencia de estos años y de determinados criterios establecidos en la Instrucción nº 56 del Viceconsejero de Seguridad, esta institución, el pasado 9 de octubre, hizo llegar al Departamento de Interior una serie de consideraciones. Así, por ejemplo, respecto al derecho a la intimidad de los pacientes defendía:

- Que se adoptase sin demora el criterio general de que los agentes de custodia en el Hospital Donostia no estuvieran uniformados.
- Que la norma general, en lo que respecta a la intimidad de la consulta médica, fuera que el ertzaina no permaneciera junto a la persona enferma, limitando su vigilancia a mantenerse en el exterior de la habitación.
- Que cualquier modificación de la norma general, por razones de seguridad, estuviera motivada, sujeta a un procedimiento y quedara constancia escrita de ella.

En cuanto a la regulación de las visitas que pueden recibir las personas presas que se encuentran hospitalizadas, se proponía:

- Que ha de prestarse especial atención a las circunstancias propias de la enfermedad (necesidades psicológicas y afectivas, mayor aislamiento, etc.), por lo que la normativa penitenciaria debe suponer el límite mínimo, a partir del cual y en función de las características del caso, podrá ampliarse el régimen de visitas.
- Que no resulta aplicable en este caso lo dispuesto en el art. 216.1 del Reglamento Penitenciario, que se refiere únicamente a las visitas en la enfermería del centro, es decir, en unas dependencias interiores en las que normalmente no se permite el acceso de personal ajeno a la propia prisión. (Resulta admisible que, por razones de seguridad, se restrinja cada visita a una o dos personas, pero no que ese sea el límite absoluto, puesto que, de ese modo, el recluso se encontraría en peores condiciones que en la cárcel).
- Que algunos de los criterios utilizados (en los que se establecen restricciones cuantitativas –una visita diaria, de un tiempo de 45 minutos-, y cualitativas –no se permitirá la visita de amigos; interpretación del término “allegado”, etc.-) carecen de fundamento legal e implican, además, una desatención absoluta a las especiales circunstancias por las que atraviesa la persona enferma.
- Que, en la regulación de las labores de custodia deberían tener en cuenta el fenómeno del voluntariado, cuya colaboración en la reinserción social de las personas presas se ve reconocida e impulsada por la Ley penitenciaria (art. 75.2). Es decir, que la normativa sobre las visitas debería tener en consideración la existencia de asociaciones que acuden diariamente al centro penitencia-

rio para realizar actividades, o de colectivos que se dedican a visitar y apoyar a las personas que se encuentran hospitalizadas.

- Que en los supuestos en los que específicas razones de seguridad justifiquen alguna restricción respecto a la norma general (por ejemplo, denegación de una visita, necesidad de control visual, etc.), debe hacerse constar la incidencia por escrito en el registro correspondiente, haciendo mención expresa de las motivaciones concurrentes.

En general, se trata de criterios que entran en contradicción o difieren de los establecidos en la Instrucción nº 56, cuya aplicación exigiría la modificación de ésta. Estamos a la espera de la respuesta que dé el Departamento de Interior a estas propuestas, o a su plasmación en el protocolo anunciado.

• **Principales problemas y motivos de preocupación planteados por las asociaciones**

Las reuniones de intercambio con las asociaciones de apoyo a las personas presas o que llevan programas complementarios o alternativos a los centros, se realizaron el 14 de marzo (Vitoria-Gasteiz), 1 de abril (Donostia-San Sebastián), y 4 de abril (Bilbao). En total, participaron personas de 19 asociaciones diferentes, la mayoría de ellas con intervenciones en Nanclares, Basauri o Martutene: Comisión Anti-Sida de Álava, Sallhaketa (Álava), Aldarriketa, Gizabidea-Pastoral Penitenciaria, Turno de Asistencia Penitenciaria de Álava, Turno de Asistencia Penitenciaria de Bizkaia, T-4, Etorikintza, Sallhaketa (Bizkaia), Zubia, Izangai, Bilbo-Etxezabal, Adsis-Bestalde, IRSE-Gipuzkoa, Hegaldi, Emaus, Proyecto Hombre, AGIPAD y Turno de Asistencia Penitenciaria de Gipuzkoa.

Al igual que en años anteriores, las asociaciones plantearon problemas de todo tipo: sobre las condiciones físicas de los centros, sobre la atención médica dentro y fuera de los centros, sobre las dificultades que a veces encuentran para llevar a cabo su labor, sobre la situación de determinados colectivos (mujeres, personas de origen extranjero), sobre la necesidad de coordinación entre diferentes servicios...

Recogemos a continuación, de forma muy resumida, las principales cuestiones o elementos de preocupación tratados en cada una de las tres reuniones:

1. Álava:

- Problemas en la recepción de los adelantos al subsidio de excarcelación.
- Insuficiencia de las líneas de autobuses que pasan por Nanclares y negativa de radio-taxi a acudir al centro.
- Quejas respecto a los criterios y sistemas de vigilancia de la Ertzaintza en el Departamento de psiquiatría del Hospital de Santiago (personas presas internadas).
- Ausencia de sección abierta para mujeres en Nanclares (peores condiciones de las mujeres).
- Situación de abandono y limpieza de la enfermería de Nanclares.
- Problemas de limpieza en el módulo II de Nanclares (zona de comidas).
- Insuficiencia de los recursos externos-pisos de acogida (saturación de los existentes y falta de recursos para determinadas situaciones: mujeres, enfermos graves...).

- Dureza del régimen en la Unidad de Custodia Especial de Txagorritxu.
- Necesidad de asumir las competencias de sanidad de los centros penitenciarios.
- Situaciones discriminatorias (respecto a permisos, terceros grados..) de los enfermos mentales, y propuesta de programas y recursos específicos para ellos.

2. Bizkaia:

- Discrepancias con los criterios aplicados en Basauri respecto a personas en procesos de deshabitación (obligación de volver a dormir al centro, o de llevar pulsera...), o respecto al control telemático (obligación de acudir al centro cada ciertos días, con pérdida de días de trabajo).
- Dificultades de interlocución entre la Junta de tratamiento y las asociaciones; discrepancias con decisiones, denegación de permisos..
- Falta de pisos de acogida para mujeres en Bizkaia.
- Dificultades de desplazamiento entre Bizkaia y Nanclares.
- Sistema de conducciones de Nanclares a Bizkaia (teniendo que quedar varios días en Basauri).
- Situaciones específicas de inmigrantes presos: no tramitaciones ante el INEM, no empadronamientos en Basauri...

3. Gipuzkoa:

- Posibilidad de incluir situaciones ligadas a excarcelación de presos dentro del Plan de Inserción de Gipuzkoa.
- Insuficiencia de los pisos de acogida (inexistencia para mujeres).
- Quejas sobre los cambios introducidos o la rigidez en la aplicación de normas en Martutene (tanto respecto a las personas presas como a la entrada de personas de las asociaciones).
- Falta de respuesta a la propuesta de experiencia en mediación penal efectuada por el Colegio de Abogados.
- Traslado de la empresa que lleva los talleres productivos de Martutene y disminución de opciones respecto a los talleres ocupacionales.
- Dudas sobre los criterios de empadronamiento de las personas presas, según diferentes ayuntamientos, y consecuencias negativas a la hora de optar, por ejemplo, a ayudas de emergencia social.

Aparte de intercambiar informaciones y preocupaciones sobre estos y otros problemas, en las reuniones se compartieron también iniciativas y programas de interés. Así, por ejemplo, el programa para enfermos mentales iniciado por Aldarriketa, el Foro sobre "Salud mental y ejecución penal", la situación de la red de pisos de acogida, la "Guía de recursos" elaborada en Bizkaia, el estudio de Salhaketa sobre la situación de los presos vascos en primer grado, la propuesta de manifiesto contra las reformas penales...

Por otra parte, dado el tiempo transcurrido desde las primeras reuniones (1995) y teniendo en cuenta la existencia de nuevos foros de intercambio, esta institución planteó la conveniencia de mantener o suprimir estas reuniones anuales. La gran mayoría de las personas asistentes consideraron de interés seguir con ellas.

En la misma línea de mantener una relación con las asociaciones de apoyo a las personas presas, esta institución hizo llegar documentación escrita a las asociaciones que no acudieron a las reuniones.

Como puede comprobarse por la relación de temas planteados, algunos son recurrentes y han sido objeto de atención y de actuaciones específicas de la institución del Ararteko (por ejemplo, el tema de los transportes a Nanclares, o la situación de la enfermería, o el problema de las conducciones de Álava a Bizkaia...; cfr. informes anuales). Otros han dado pie a nuevas actuaciones.

Así, por ejemplo, el pasado 26 de mayo, personal de esta institución visitó la Unidad de atención psiquiátrica del Hospital de Santiago. La visita permitió analizar cuestiones como el sistema de cámaras de vigilancia, los criterios utilizados en las visitas de familiares, la intimidad en las entrevistas personal médico-paciente, el acceso al teléfono, las condiciones de los traslados, el reflejo documental (libros de visitas, salidas y entradas, incidencias), las instrucciones al personal de custodia...

Sirvió también para intercambiar información con el personal del centro y sus responsables sobre otros dos servicios: la atención psiquiátrica por parte de personal de Osakidetza en el propio centro penitenciario de Nanclares; la atención, en urgencias, de las personas detenidas por la Ertzaintza y que son llevadas, bajo custodia policial, al Hospital de Santiago.

Respecto a este apartado, conviene tener en cuenta una observación importante. El listado de las cuestiones planteadas resume la posición de las asociaciones participantes, algunas de sus preocupaciones en aquel momento (marzo-abril de 2003). No siempre existe una coincidencia con tales posiciones por parte del personal de los centros. Por otra parte, el tiempo transcurrido puede haber ayudado a superar alguno de los problemas señalados. En cualquier caso, aun cuando no dispongamos de la valoración detallada de cada centro sobre las cuestiones que le atañen –lo cual permitiría el contraste y una visión más completa– creemos que recoger estas cuestiones ayuda a conocer los motivos de preocupación de asociaciones y personas que mantienen una relación directa con las propias personas presas.

En otro orden de cosas, no en las reuniones pero sí a lo largo del año, esta institución ha conocido e intervenido en relación con los problemas que algunas de las asociaciones han tenido para llevar a cabo sus programas en unas condiciones mínimas. Nos referimos, básicamente, a las subvenciones del Gobierno Vasco. Muchas de las asociaciones desarrollan programas de intervención en los centros penitenciarios, o programas alternativos en medio abierto, gracias a la ayuda institucional. Si las convocatorias de ayudas se hacen tarde, o si se retrasan los pagos, las asociaciones se enfrentan a serios problemas: llevar adelante un programa sin garantía de percibir la ayuda correspondiente o suspenderlo hasta conocer la resolución; buscar fuentes de ingresos alternativas o endeudarse; retrasar los pagos al personal... Además de la incertidumbre que supone para la continuidad de los programas tener que presentarlos cada año. Este tipo de situaciones se ha dado con especial incidencia el último año, debido al llamativo retraso en la resolución de las convocatorias, lo que muestra un mal funcionamiento administrativo de algunos departamentos del Gobierno Vasco.

• **Conducciones de presos bajo custodia de la Ertzaintza**

Desde hace bastantes años, las conducciones de las personas presas dentro de nuestra Comunidad son competencia de la Ertzaintza. En cada centro penitenciario, sin embargo, se efectúan con criterios diferentes o, al menos, los recursos disponibles para los traslados son más o menos ajustados a las necesidades.

Por la información obtenida, no parece que existen mayores problemas ni en Basauri ni en Martutene.

Respecto a las conducciones de personas presas en el centro penitenciario de Nanclares esta institución inició en su día una actuación de oficio, de la que dio cuenta en anteriores informes. Y sigue siendo una cuestión no resuelta.

El problema que dio origen a la intervención del Ararteko se planteaba en relación con las conducciones de presos en Nanclares para comparecer en los juzgados de Bizkaia, ya que, con los criterios de traslado utilizados en este caso, se ven obligados a pasar varios días en el centro penitenciario de Basauri, con los problemas que ello supone: pérdida de trabajo, familiares que no saben adónde acudir, dificultades en la continuidad de los tratamientos médicos...

Curiosamente, el criterio que da origen a tales problemas sólo se aplica en determinados supuestos. Así, si la persona citada es una mujer o un preso en primer grado, se efectúa una conducción directa al juzgado, con vuelta el mismo día. Idéntico criterio al que se utiliza en todos los casos para las conducciones de presos de Basauri o de Martutene a juzgados situados fuera de su territorio histórico.

La institución del Ararteko se dirigió al Departamento de Interior, proponiéndole que en las citaciones de presos de Nanclares a juzgados de Bizkaia se efectuase también una conducción directa, con vuelta a Nanclares el mismo día, sin tener que permanecer en Basauri. El departamento consideró que la propuesta resultaba inviable, porque exigiría un incremento considerable de los medios humanos y materiales de la unidad que se encarga de las conducciones, no asumible en las circunstancias que se daban de plantilla y necesidades de servicio.

El hecho es que, dos años después, el problema sigue sin ser resuelto y la limitación de recursos de la Ertzaintza en Nanclares no sólo afecta a las conducciones a juzgados, sino, con frecuencia, a otras conducciones como, por ejemplo, a centros hospitalarios, atenciones médicas, visitas extraordinarias a familiares...

A juicio de esta institución, se trata de una situación que debe ser corregida con urgencia.

• **Penas y cumplimientos alternativos a la prisión**

Con independencia del actual reparto competencial en materia penitenciaria, la institución del Ararteko ha considerado siempre necesario, urgente y posible desarrollar en nuestra Comunidad Autónoma las modalidades de cumplimiento en régimen abierto o en centros extrapenitenciarios, así como la aplicación de penas alternativas a la prisión. De acuerdo con dicha consideración, se han efectuado sendas recomendaciones generales sobre la *Necesidad de que las administraciones vascas suscriban e impulsen convenios para la ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad* (Informe de 1999) y sobre *Arrestos de fin de semana y formas alternativas de cumplimiento de la pena de prisión: responsabilidades de la CAPV* (Informe 2000).

A pesar de los profundos y -a nuestro entender- en general poco acertados cambios que, durante el año 2003, ha sufrido el Código penal, consideramos que las recomendaciones citadas mantienen su vigencia. Por lo que se refiere a la primera de ellas, cabe destacar que la reforma ha potenciado la aplicación de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, que pasa de ser una sanción sustitutiva a convertirse en pena principal de algunos delitos y de muchas faltas, aunque se establece casi siempre como alternativa a la pena de multa. Para que la deseada extensión de la pena mencionada se lleve a cabo en la práctica, resulta indispensable que todas las administraciones vascas se impliquen y, en consecuencia, comiencen a ofrecer puestos en los que aquella pueda cumplirse. Sólo así podrá desarrollarse toda la virtualidad preventiva que la pena de trabajos en beneficio de la comunidad ha demostrado ya en otros ordenamientos jurídicos de nuestro entorno cultural.

Frente a la apuesta -al menos sobre el papel- por esa respuesta punitiva, el legislador ha suprimido la pena de arresto de fin de semana, por estimar que *su aplicación práctica no ha sido satisfactoria* (cfr. EM de la LO 15/2003). Como ya advertíamos en la recomendación del año 2000, lo sorprendente hubiese sido una utilización exitosa de esa sanción, cuando ni la Administración penitenciaria ni los ayuntamientos que subsidiariamente podían asumir su ejecución han articulado los medios precisos para garantizar, no ya las condiciones mínimas de cumplimiento, sino ni siquiera éste.

De cualquier modo, en esa recomendación nos ocupábamos también de la necesidad de potenciar los cumplimientos extrapenitenciarios de la pena privativa de libertad. Hoy más que nunca -puesto que la población penitenciaria no deja de crecer- resulta imprescindible el favorecimiento de esos modos de ejecución de la pena de prisión que tienen lugar fuera de los centros penitenciarios. Se trata de formas de cumplir la condena menos rigurosas, pero generalmente más eficaces para la reinserción social de la persona penada. Resulta indudable que el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco ha puesto en marcha iniciativas destinadas a favorecer, coordinar y supervisar los llamados cumplimientos alternativos. La creación del nuevo Servicio de asistencia a la ejecución penal y a la reinserción (SAER) supone un avance en ese sentido, pero todavía son muchos los esfuerzos que hay que hacer en diferentes campos. Antes se ha señalado, por ejemplo, la necesidad de prestar una especial atención a las personas penadas que sufren patologías mentales, lo que dificulta notablemente su derivación a los diferentes centros y/o recursos de apoyo a la reinserción social existentes.

• **Programas de intervención con drogodependientes**

El 25 de septiembre de 2003 se recibió en esta institución un ejemplar de la Memoria 2002 de los programas de intervención con drogodependientes en centros penitenciarios, enviado por el Subdirector General de Sanidad Penitenciaria. La memoria, al igual que la de años anteriores, recoge las principales actuaciones realizadas en esta materia y los datos básicos sobre cada uno de los programas de intervención.

En la tabla siguiente se ofrecen, entresacados de la memoria, los datos referidos a los centros de nuestra Comunidad, que permiten obtener una visión global y comparativa, con los datos de años anteriores (ofrecidos en los informes de años pasados).

PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN EN DROGODEPENDENCIAS DATOS CORRESPONDIENTES A LOS TRES CENTROS DE NUESTRA COMUNIDAD, tomados de la Memoria 2002 de la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria				
	BASAURI	MARTUTENE	NANCLARES	TOTALES
INFORMACIÓN / PREVENCIÓN				
Información/Motivación/Acogida	293	-	312	605
Educación para la salud	316	-	312	628
INTERCAMBIO DE JERINGUILLAS				
Nº jeringuillas distribuidas	1.121	446	1.942	3.509
METADONA				
Total año en tratamiento				
Internos en tratamiento a 31 de diciembre				
Número	45	42	151	238
Porcentaje sobre población total	19,65 %	16,41 %	26,12 %	22,39
Total año en intervención psicosocial	66	-	-	66
En intervención psicosocial a 31 de diciembre	18	-	-	18
Porcentaje sobre internos en metadona	40 %	-	-	7,56 %
DESINTOXICACIÓN				
Desintoxicaciones pautadas realizadas	148	-	124	272
DESHABITUACIÓN				
Ambulatoria-total año				
Con antagonistas	14	-	35	49
Sin antagonistas	175	116	204	495
Total año en deshabituación	189	116	239	544
Internos en deshabituación a 31 de diciembre	32	41	115	188
Porcentaje sobre población total	13,97 %	16,02 %	19,90 %	17,69 %
DERIVACIONES A REC. COMUNITARIOS				
A programas de metadona	72	37	58	167
A programas de deshabituación	414	8	113	535
Centros ambulatorios/de día	366	-	64	430
Pisos de inserción	41	-	7	48
Comunidades terapéuticas	7	8	36	51
Otros recursos	-	-	6	6
ENTIDADES CORRESPONSABLES	EDEX	AGIPAD	LUR GIZEN	
DIRECCIÓN DE DROGODEPENDENCIAS DEL G.V. OSAKIDETZA				

• **Datos sobre la población de los centros penitenciarios**

Recogemos aquí, porque ofrecen una visión global de la distribución de la población penitenciaria en los centros situados en nuestra Comunidad, los datos tomados de la memoria 2002 elaborada por el Observatorio Vasco de la Administración de Justicia.

Tabla: Población preventiva y penada por centro penitenciario (2002)

	Población preventiva			Población penada			Total		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Bilbao-Basauri	86	0	86	176	0	176	262	0	262
Nanclares de Oca	33	11	44	507	46	553	540	57	597
Martutene-San Sebastián	68	5	73	167	8	175	235	13	248
Totales	187	16	203	850	54	904	1.037	70	1.107

En general, estos datos suponen un ligero incremento sobre los del año anterior (cfr. Informe 2002): 1.038 personas presas (247 en Basauri, 548 en Nanclares, 243 en Martutene).

La tendencia al incremento parece haberse mantenido hasta ahora, al menos en los centros de Martutene y Nanclares. Así, en febrero de 2004 la población de los centros era: Basauri - 234; Martutene - 297 (10 mujeres); Nanclares - 649 (69 mujeres). Y resulta muy probable que esta tendencia al alza continúe e, incluso, se agudice durante los próximos meses. En efecto, no es esta la sede ni el momento adecuados para hacer una crítica exhaustiva a las modificaciones que, durante el año 2003, se han introducido en el todavía reciente Código Penal de 1995. Sin embargo, una institución de defensa de los derechos de la ciudadanía ve con preocupación que considera un exorbitado e injustificado incremento del rigor punitivo, así como un claro debilitamiento de la orientación hacia la reinserción social de las penas privativas de libertad, que la Constitución establece entre los derechos fundamentales.

Lo primero que resulta criticable es la manera en que se ha realizado una reforma que ha afectado a las bases mismas del ordenamiento jurídico penal: mediante diversas normas legales inconexas, ayunas de debate jurídico y de una fundamentación político-criminal consistente. Es cierto, no obstante, que todas las modificaciones tienen una misma orientación: el fortalecimiento de la pena de prisión como respuesta principal y casi única a la comisión de delitos.

Son muchos los aspectos de la nueva legislación que pueden friccionar con principios básicos de un derecho penal democrático (intervención mínima, proporcionalidad, prohibición de penas crueles o inhumanas, igualdad, resocialización, etc.). Señalaremos únicamente los relativos al cumplimiento de las penas de prisión (período de seguridad; restricciones en el acceso al régimen abierto y a la libertad condicional; incremento del límite máximo del tiempo de reclusión; etc.) que, en nuestra opinión, podrían llegar a suponer el desmantelamiento fáctico del sistema de individualización científica establecido por la Ley General Penitenciaria. Tampoco pueden ignorarse otros extremos, como el grave endurecimiento del castigo a la reincidencia y a la pequeña delincuencia; la reaparición de las penas cortas de prisión; la respuesta puramente punitiva a la inmigración; etc.

Resulta preocupante que, frente a la flexibilidad y la diversificación en las respuestas que demandan las directrices europeas y de la ONU, la legislación penal vuelva a apostar por un esquema rígido que se ha mostrado ineficaz para prevenir la delincuencia y, al mismo tiempo, renuncie a desarrollar programas de incidencia social que apunten a los factores criminógenos, a pesar de que ese tipo de medidas ha demostrado en otros países su mayor potencialidad preventiva.

1.1.2. SEGUIMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA DE LA POBLACIÓN TEMPORERA EN ÁLAVA

Desde 1995, la institución del Ararteko ha venido efectuando un seguimiento sobre la situación de la población temporera en Álava, centrado, especialmente, en las condiciones del trabajo temporero en las campañas de vendimia y recolección de la patata: sistemas de contratación, condiciones de alojamiento, escolarización de menores...

El informe extraordinario sobre *Situación de la población temporera en Álava* fue hecho público y entregado al presidente del Parlamento Vasco el 11 de octubre de 2002, y fue debatido en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas el 27 de noviembre de este año.

En el informe ordinario del año pasado recogimos un resumen (cfr. apdo. 1.1.2, Informe 2002) en el que se destacaban los elementos de preocupación que consideramos más importantes, presentábamos las recomendaciones efectuadas y, por último, recordábamos las iniciativas parlamentarias surgidas en torno a sus contenidos, que abrían nuevas perspectivas de futuro: la proposición no de ley sobre trabajadores temporales, aprobada por el Parlamento Vasco el 12 de diciembre de 2002; Moción referente a los trabajadores temporeros, aprobada por las Juntas Generales de Álava el 20 de enero de 2003.

Durante el **año 2003** el seguimiento de esta institución se ha concretado, básicamente, en las siguientes **actuaciones**:

- Reunión con el Consejero de Agricultura del Gobierno Vasco para presentarle el informe, analizar las recomendaciones e intercambiar puntos de vista sobre diferentes iniciativas.
- Participación en la Mesa de Temporerismo promovida por la Diputación Foral de Álava.
- Reunión con el Director de Inmigración del Gobierno Vasco en torno a la propuesta de Plan de inmigración y la inclusión en él de la problemática de la población temporera.
- Visita de la Ararteko y personal de la institución al albergue comunitario de Leza y a otros asentamientos y alojamientos de la población temporera (el 22 de septiembre).
- Expedientes de oficio, dirigidos en diciembre de 2003, a la Diputación Foral de Álava y a los Departamentos de Agricultura y de Educación del Gobierno Vasco.

En todas las actuaciones, los referentes han sido, siempre, las 17 recomendaciones de nuestro informe y las dos propuestas institucionales arriba citadas.

Con vistas al seguimiento, al resumir aquí la información más destacable, nos parece conveniente diferenciarla en dos bloques:

1. La que se refiere a la campaña 2003.
2. La que afecta a planes o actuaciones a medio plazo.

1) En cuanto a la campaña agrícola del último año, nos limitaremos a reflejar algún dato significativo y a las modificaciones introducidas respecto a campañas anteriores. Así, por ejemplo:

A) Respecto al control y mejora de las condiciones de contratación: (recomendaciones 4 a 8 de nuestro informe)

- El programa de **contratación en origen**, promovido y gestionado por la UAGA, y conveniado con la Diputación Foral de Álava, ha incrementado sus efectivos respecto a años anteriores: 865 contratos y 261 temporeros en 2003, frente a 479 contratos y 172 temporeros en 2002. Se ha contado para ello con las instalaciones de Leza y, por primera vez, también con el albergue comunitario de Salvatierra. Esta institución ha insistido, en muchos de sus informes anteriores, en las ventajas de esta fórmula de contratación y en la necesidad de potenciarla. Los datos de los últimos años muestran una evolución positiva, así como la bondad y viabilidad de la experiencia. Pero muestran, también, la debilidad de los recursos: 261 temporeros contratados este año por esta fórmula, frente a un total de unos 5.500 jornaleros en la zona, según estimaciones de la propia UAGA.
- Aunque la información sobre este tipo de cuestiones es siempre escasa, sigue habiendo quejas, a veces de los propios agricultores, en relación con la **actuación de “mafias” y las condiciones de subcontratación**. Resulta difícil saber si la evolución en esta cuestión es positiva o negativa. En todo caso, no parece que se esté atajando con la contundencia que el tema merece, dada su gravedad y consecuencias.
- Respecto a **facilitar información y trámites para la contratación**, se han mantenido las oficinas de Salvatierra y Laguardia, introduciendo modificaciones en su gestión y personal: profesionales de la Diputación Foral de Álava y del Instituto Nacional de la Seguridad Social, para facilitar la tramitación de altas y bajas. También se ha mantenido el servicio telefónico de información (línea 900).
- No disponemos de los datos sobre las **intervenciones de la Inspección de Trabajo**, ni tampoco de las de Osalan sobre seguridad laboral en el trabajo de vendimia; en todo caso se trata de actuaciones previstas y cuyos datos podrían ser analizados.
- Sigue sin existir un **convenio agrario** para Álava. Lo que sí ha establecido la UAGA son unas condiciones de contratación similares para todos los participantes en el programa de contratación en origen.

B) Respecto a la mejora de las condiciones de alojamiento (recomendaciones 9 a 12 del informe):

- Existe el compromiso de **regular las condiciones de los alojamientos** destinados a la población temporera, tantas veces solicitado por esta institución. Así lo manifestó el Consejero de Agricultura en la reunión mantenida con él el 20 de marzo de 2003. La elaboración del borrador de decreto u orden corresponde al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Según parece, esa regulación abriría también las posibilidades de ayuda institucional a la habilitación de locales. No obstante, en ausencia de tal regulación, la realidad de los alojamientos utilizados en la última campaña sigue siendo la descrita en ocasiones anteriores, dándose todo tipo de situaciones: desde alojamientos que cuentan con los recursos necesarios, hasta asentamientos y locales en condiciones indignas.

- En cuanto a los **equipamientos comunitarios**, se han utilizado los dos existentes: el de Salvatierra, con 31 plazas, introduciendo una modificación sustantiva en los criterios hasta ahora utilizados (de alojamiento provisional para un par de días hasta ser contratado, a alojamiento estable ligado a contratación en origen); el de Leza, de 48 plazas, utilizado también para el personal contratado en origen.

Este último albergue fue visitado, el 22 de septiembre, por la Ararteko para conocer directamente sus características, condiciones, criterios de funcionamiento...

Se trata de un albergue de reciente construcción (inaugurado el 2002), que ha supuesto la colaboración de diferentes instituciones (Gobierno Vasco, Gobierno Central, Diputación Foral de Álava y Ayuntamiento de Leza) y diseñado expresamente para este uso. Cuenta, básicamente, con 6 dormitorios (48 camas en literas), 3 módulos de servicios higiénicos (2 para hombres y uno para mujeres), almacén, cocina, comedor.

Dispone también de otros recursos necesarios: normas de funcionamiento en varios idiomas, servicios adaptados, calefacción, extintores, teléfono público, taquillas...

Hasta ahora, la gestión directa en campaña ha sido llevada por la UAGA. Con vistas al futuro, el Ayuntamiento se propone una mayor clarificación y formalización en las condiciones de uso, así como su posible aprovechamiento para otras actividades a lo largo de año.

Como contraste, ese mismo día se visitó el campamento de Albaina (con las mismas deficiencias descritas en anteriores informes), así como un alojamiento alquilado por una persona y destinado a un gran número de personas de origen magrebí.

C) Respecto a las mejoras en la escolarización y atención de menores de familias temporeras (recomendaciones 13 a 15 del informe)

- El 11 de diciembre, mediante un expediente de oficio, se dirigió una petición de información al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, para que nos hiciera llegar la información actualizada sobre las actuaciones llevadas a cabo el último año en la **mejora de la escolarización de este colectivo**.

La respuesta del Departamento de Educación, recibida el 19 de enero de 2004, aporta los datos de escolarización correspondientes a la última campaña y apunta una serie de conclusiones. A modo de síntesis, pueden resumirse en:

- 104 alumnos/as escolarizados: 79 en Rioja Alavesa (CEP Elciego, Labastida, Lantziago, Ramiro de Maeztu, Víctor Tapia; IES Samaniego); 25 en La Montaña (CEP Yoar, Maestu; IES Kanpezu); ninguno en La Llanada.
- 11 profesores de apoyo a los centros, lo que supone el mantenimiento de los recursos a pesar del descenso de la población escolarizada (141 el año anterior).
- Una implicación creciente de los centros y una valoración global del profesorado cada vez más positiva, según se refleja en las memorias.

- La dificultad de planificar los recursos; la aplicación del protocolo de escolarización experimentado en cursos anteriores.
- Por otra parte, han continuado los **programas socioeducativos**, impulsados por el Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava y llevados a cabo por varias asociaciones, de gran importancia para una efectiva escolarización y un mejor conocimiento de las situaciones en origen.

D) Respecto a la sensibilización social y la integración en la comunidad

(recomendaciones 16 y 17 del informe)

- El Departamento de Asuntos Sociales de la Diputación Foral de Álava publicó una serie de folletos y carteles de carácter informativo y de sensibilización, en varios idiomas, con el fin de dar a conocer los servicios que se ponen en marcha durante las campañas agrícolas. Se trata de folletos dirigidos tanto a quienes contratan como a las personas contratadas, en los que se ofrecen criterios y recomendaciones para mejorar las contrataciones y las condiciones de vida de la población temporera.

Igualmente se han realizado numerosas actividades de sensibilización (videofórum, juegos, bailes interculturales, talleres de aprendizaje intercultural, cuentacuentos...) en buena parte de los municipios y en la mayoría de los centros educativos de las zonas implicadas.

También Cáritas ha llevado a cabo actuaciones de sensibilización: edición y distribución de trípticos, carteles... De hecho, este último año, Cáritas se ha centrado casi exclusivamente en este campo, dejando la gestión directa o la intervención en otros programas que llevaba anteriormente como el albergue de Salvatierra o las oficinas de información.

E) En cuanto a la implicación institucional (recomendaciones 1 a 3 del informe)

- Se ha mantenido la **Mesa de Temporismo**, promovida por la Diputación Foral de Álava, como mecanismo de coordinación interinstitucional, con una participación significativa de ayuntamientos implicados y de algunos departamentos del Gobierno Vasco.
- Se ha constituido un **nuevo Foro de colaboración interinstitucional** de carácter más amplio de acuerdo con la proposición no de ley aprobada por el Parlamento Vasco: la "Mesa interinstitucional sobre el trabajo temporero de la Comunidad Autónoma del País Vasco", constituida en mayo de 2003.

2) En cuanto a los planes o actuaciones a medio plazo

La ya citada la proposición no de ley sobre trabajadores temporales, aprobada por el Parlamento Vasco el 12 de diciembre de 2002, así como la Moción aprobada por las Juntas Generales de Álava el 20 de enero de 2003, instaban a diferentes administraciones y departamentos para que desarrollaran instrumentos o actuaciones a medio plazo (cfr. textos en el informe del año pasado: apdo. 1.1.2, Informe 2002). Básicamente instaban:

1. "Al Gobierno Vasco a presentar en el plazo de SEIS MESES un **Plan Integral** de Atención a los trabajadores temporeros, en colaboración con las Instituciones

competentes, entidades y asociaciones implicadas para su debate en Cámara parlamentaria y presentación de las propuestas de resolución que los partidos políticos estimen oportunas, tomando como base de trabajo el informe y recomendaciones del Ararteko sobre ‘Situación de los trabajadores temporeros en Álava’ y la experiencia de la Mesa de Temporeroismo de la Diputación Foral de Álava.”

2. “Al Gobierno Vasco a constituir una **‘Mesa interinstitucional** sobre el trabajo temporero’ para el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco con el fin de adaptar el mencionado Plan al conjunto de Euskadi.”
3. “Al Departamento de Agricultura del Gobierno Vasco a la elaboración de un **Decreto** a tenor del Plan Integral de Atención a los trabajadores temporeros aprobado en el Parlamento Vasco, **que regule la exigencia de instalaciones** para el alojamiento de los temporeros, así como los requisitos y condiciones mínimas que deban reunir dichas instalaciones.”
4. “A la Diputación Foral de Álava a la elaboración de un **Decreto Foral sobre convocatoria de ayudas** para acondicionar las instalaciones para trabajadores temporales, según el Plan Integral y la regulación antedicha.”

Todo ello, además de la propuesta general de que “Se pongan en marcha las medidas y actuaciones necesarias para la aplicación de las recomendaciones planteadas por el Ararteko en su informe *Situación de la población temporera en Álava*” (punto 2 de la proposición del Parlamento y punto 3 de la Moción de Juntas Generales); en este último caso con concreciones dirigidas expresamente al Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Álava, la Inspección de Trabajo, el Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral y la Delegación Territorial de Educación en Álava).

En apartados anteriores se ha hecho ya mención de la aplicación de algunas de estas propuestas, como la constitución de la Mesa interinstitucional para el ámbito de la CAPV. Respecto al “Plan Integral” o a la regulación y ayuda para los alojamientos, la respuesta, de 14 de enero de 2004, del Consejero de Agricultura a nuestro expediente de oficio aporta los siguientes datos:

- El “Plan Integral de Atención a los trabajadores temporeros” fue remitido al Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2003.
- Una de las cuatro áreas de trabajo incluidas en el Plan se refiere a los alojamientos y, entre sus actuaciones, prevé la regulación de las condiciones de habitabilidad por parte del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, mediante una orden que recoja los requisitos mínimos que se han de cumplir.
- El Consejero manifiesta su deseo de comparecer en el Parlamento para dar a conocer los detalles del Plan y las actuaciones que se van a acometer en el año 2004. Esta comparecencia se produjo, finalmente, el 26 de febrero de 2004.

1.1.3. SEGUIMIENTO DEL ESTUDIO SOBRE LAS RESIDENCIAS DE TERCERA EDAD

Desde que en 1994 esta institución del Ararteko realizó el informe sobre las residencias de tercera edad en la CAPV, se ha efectuado un seguimiento de las recomendaciones contenidas en aquel informe y, a tal efecto, todos los años, personal de la institución ha visitado distintas residencias de personas mayores.

Después de la entrada en vigor del Decreto 41/1998, de 10 de marzo, sobre Servicios Sociales Residenciales, se comprobaba además la adecuación de estos servicios residenciales a las previsiones de la norma aprobada.

Durante el año 2003 no se han realizado visitas a los centros residenciales con esta finalidad, ya que el análisis del Sistema de atención a las personas mayores en la CAPV que se está elaborando dedica una parte esencial de su contenido al estudio de las alternativas residenciales existentes en nuestro territorio -residencias, viviendas comunitarias y apartamentos tutelados-, tanto a su evolución, como a las características materiales, funcionales y de personal que presentan en la actualidad.

En la elaboración de este informe extraordinario se han enviado cuestionarios a 332 residencias, viviendas comunitarias y apartamentos tutelados para su cumplimentación y posterior análisis.

Además, están previstas visitas a este tipo de centros, y se puede llegar a la comprobación *in situ* de hasta 80 centros de estas características.

Nos remitimos, por tanto, a la finalización en el año 2004 del próximo informe sobre el Sistema de atención a las personas mayores, para un conocimiento pormenorizado de la situación de los servicios residenciales en la CAPV.

1.1.4. SEGUIMIENTO DEL INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA ASISTENCIA NO RESIDENCIAL A LA TERCERA EDAD

En el seguimiento de los servicios y centros analizados en el informe extraordinario *Asistencia no residencial a la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, centrado en el estudio del servicio de asistencia domiciliaria y de los centros de día, no se han visitado centros de día durante el año 2003, por encontrarse en curso de elaboración un informe, de carácter extraordinario, dedicado al análisis del sistema de atención a las personas mayores en la CAPV, análisis en el que se incluye un estudio pormenorizado de tales fórmulas de atención que ofrecerá una visión más completa y contrastada de esta realidad.

En lo que respecta al análisis del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), como un elemento importante en la atención a las personas mayores, durante el año 2002 dimos cuenta del resultado del estudio realizado para conocer cómo se presta el SAD en esta Comunidad Autónoma, centrándonos en dos aspectos concretos: la atención durante los fines de semana y los días festivos, y durante los periodos de ausencia de la persona auxiliar domiciliaria habitual (vacaciones, enfermedad, etc.) (cfr. 1.1.4. del informe anual de 2002).

De acuerdo con ello y con las conclusiones que se obtuvieron, se hicieron algunas propuestas para mejorar el servicio de asistencia domiciliaria en lo que respecta a los dos aspectos citados.

Algunos ayuntamientos cumplían ya con las propuestas de atender a las personas mayores también en estos periodos analizados. Así, en Álava, Vitoria-Gasteiz y los municipios de la provincia (ya que, en este territorio, el SAD se presta por medio de la Diputación Foral); en Bizkaia, Arrigorriaga, Igorre e Izurtza, y en Gipuzkoa, el de Donostia-San Sebastián.

En el resto de los municipios seleccionados en la muestra, entendimos que se debían corregir uno o varios aspectos. En este sentido, nos dirigimos a cada uno de ellos, mediante un escrito individualizado con ciertas sugerencias para mejorar la prestación del SAD en esos municipios, y solicitamos su opinión sobre ello.

En los escritos de respuesta que hemos recibido, se observa que la acogida a nuestras sugerencias ha sido favorable, si bien algunos ayuntamientos muestran su dificultad para llevarlas todas a cabo, por razones presupuestarias. Además, en estas respuestas, muchos ayuntamientos nos han hecho comentarios, a modo de aportaciones, en torno al SAD, que resultan de gran interés porque se han efectuado con el conocimiento y la experiencia que aportan las vivencias del día a día, así como la cercanía de los problemas. Se trata de comentarios provenientes únicamente de ayuntamientos de Bizkaia y Gipuzkoa, ya que en Álava, como ya hemos señalado, no se producía este problema. Hemos considerado de interés recoger tales aportaciones, que reflejan el sentir municipal sobre esta cuestión. Las resumimos de la siguiente manera:

- La limitación de recursos económicos y el esfuerzo que realizan en este sentido los ayuntamientos es un aspecto citado por la mayoría de ellos. Esto representa una seria dificultad para la ampliación del servicio, tal como exigiría la demanda existente. Aunque los fondos municipales se complementan con algunas aportaciones forales, los recursos financieros disponibles no son suficientes.

- Se hace alusión a la cada vez mayor demanda del SAD, consecuencia, entre otras cosas, del progresivo envejecimiento de la población. En este sentido, los ayuntamientos muestran su preocupación por la dificultad que tendrán para atender la demanda, que es creciente, si no se aseguran las vías de financiación.
- En este marco, cabe citar la preocupación que suscita en los ayuntamientos de Bizkaia la incidencia económica que tendrá para ellos el laudo arbitral en equidad dictado el 10 de julio de 2003, en relación con la negociación del convenio colectivo de ayuda a domicilio en este territorio.
- Otro aspecto reiteradamente citado, especialmente en Bizkaia, es el de la atención a las personas dependientes. Se indica que un número importante de personas atendidas mediante este servicio se encuentran realmente en esa situación. Algunos municipios citan porcentajes elevados, a veces superiores al 50 %. A este respecto, recuerdan el art. 3 del Decreto 155/2001, de 30 de julio, de determinación de funciones en materia de servicios sociales, que señala lo siguiente: *“En el caso de las personas mayores de 60 años, la atención y cuidado de las personas que tengan la calificación de dependientes corresponderá a las Diputaciones Forales. Asimismo, en el caso de las personas comprendidas entre 0 y 59 años que presenten alguna discapacidad y tengan la calificación de dependientes, su atención y cuidado corresponderá también a las Diputaciones Forales.”*

Muchos municipios de Bizkaia plantean la necesidad de que la Diputación Foral tenga en cuenta, a efectos del SAD, la dependencia de todas las personas que se encuentran en esa situación, y no sólo la de quienes están en lista de espera para su ingreso en una residencia para personas mayores, como ocurre actualmente. Efectivamente, hay muchas personas que, siendo dependientes, no están en esa lista, porque no han solicitado una plaza residencial, por no desearla. Por ello, el ente foral no ha valorado su grado de dependencia, pero si se les realizara esa valoración, posiblemente se las calificaría como dependientes. Igualmente, varios municipios de este territorio consideran insuficiente el número de horas de atención (25 al mes) que tiene asignado el ente foral a cada persona de dicha lista. Por tanto, son muchos los ayuntamientos que piden una mayor implicación foral en los aspectos señalados.

En Gipuzkoa, por su parte, la Diputación Foral sí tiene en cuenta, a estos efectos, a todas las personas con dependencia, porque les ha realizado la valoración. No obstante, algunos ayuntamientos han planteado la conveniencia de que se amplíe el número de horas anuales que se asigna a cada municipio para atender a esas personas.

En Álava (para completar la información), no parece que se suscite este problema. En Vitoria-Gasteiz, el Ayuntamiento realiza una valoración de las personas de ese municipio que podrían ser dependientes y, si se confirma, su atención se desvía a la Diputación Foral. Esta entidad presta el SAD a dichas personas de la capital y a todas (dependientes o no) del resto de los municipios del territorio.

Las variables citadas –elevada demanda, en aumento, muchas veces de personas dependientes, y los problemas de financiación del servicio– son las principales causas de que exista una lista de espera de demandantes del servicio de asistencia domiciliaria. Esta lista a veces es muy larga y hace que los solicitantes tengan que esperar varios

meses para ser atendidos. En estos casos, algunos municipios han optado por incrementar el número de casos atendidos, en detrimento del tiempo de atención dedicado a cada uno de ellos. Ha habido un único Ayuntamiento -el de Getxo- que nos ha indicado que carece de lista de espera para esta prestación.

Ante esta situación y los problemas que se vienen presentando, varios ayuntamientos se posicionan a favor de efectuar una revisión de este servicio: su filosofía, objetivos, medios, financiación, implicación institucional, etc. Se propone una reflexión conjunta interinstitucional, para actualizar este servicio. Este deseo de revisión se debe a que, según indican algunos, en ciertos casos el SAD está sustituyendo a otros recursos de mayor intensidad (centros de días, residencias, cortas estancias residenciales, etc.), puesto que consideran que muchos de los actuales beneficiarios del SAD requieren un recurso de mayor cobertura.

De hecho, algún municipio, como el de Arrasate-Mondragón, nos ha indicado que están modificando el Reglamento de regulación de la prestación del SAD para adecuarlo a las necesidades actuales del municipio. Pretenden diferenciar la atención a las personas dependientes, de la dispensada a las autónomas, tanto en los objetivos como en la intensidad del servicio prestado.

Respecto a la atención a la vida relacional (compañía, paseo, relación con otras personas en el exterior, etc.), algunos municipios complementan el SAD con otros programas, que ofrecen compañía a las personas -especialmente mayores- que se encuentran solas. Así, en Zumaia, cuentan con el apoyo de la asociación Nagusilan (posiblemente, también se dé este apoyo en otros municipios, pues el ámbito de actuación de esta asociación es la Comunidad Autónoma). En Getxo, el Ayuntamiento ha desarrollado, junto con el voluntariado de Cáritas, un programa de acompañamiento a dichas personas. También Portugalete dispone de un servicio de este tipo. Posiblemente sean más los municipios cuyos servicios sociales cuentan con este tipo de apoyos, que resultan muy positivos, pero éstos son los que nos lo han indicado expresamente.

Algunos ayuntamientos nos han mostrado la dificultad con que se encuentran para disponer de personal auxiliar domiciliario. Para paliar este problema, el Ayuntamiento de Zumaia, junto con los de su comarca, ha organizado un curso de formación de 300 horas, dirigido a las personas interesadas en realizar este tipo de trabajo.

Por otra parte, algunos ayuntamientos aportan servicios complementarios al SAD y que sirven de apoyo tanto a las personas con dependencia como a auxiliares domiciliarias. Así, en Getxo, se proporcionan ayudas técnicas (grúas, camas articuladas, andadores, etc.) a personas mayores (que no aporta la Diputación Foral a los mayores de 65 años). También dispone de la figura del celador, para tareas que requieran mayor fuerza física. Igualmente, subvenciona estancias temporales en residencias, en los casos de especial necesidad, como postoperatorios, situaciones de urgencia, etc.

Otros ayuntamientos optan por otras medidas para reforzar la atención a las personas mayores durante los fines de semana, como abrir el centro de día en ese periodo y, además, en Santurtzi se ha puesto en marcha un centro de respiro para pasar las noches del viernes, sábado y domingo.

1.1.5. SEGUIMIENTO SOBRE LA ATENCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN

La institución del Ararteko hizo público su informe extraordinario sobre la atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección en septiembre de 1997. La realización del trabajo supuso el estudio de 150 expedientes (50 por cada territorio histórico) y la visita a los 63 centros de atención existentes en nuestra Comunidad el año 1995. Y el informe concluyó con la propuesta de 42 recomendaciones concretas que se referían a muchos de los aspectos analizados:

- al marco jurídico y a la distribución competencial respecto a la protección de las personas menores;
- a los diferentes profesionales que trabajan en la red de servicios;
- a los programas de respuesta a las necesidades individuales;
- a los procedimientos de detección, decisión, participación, revisión...;
- a la organización y funcionamiento de los servicios residenciales;
- al control y evaluación de dichos servicios...

Tanto en el propio informe como en actuaciones posteriores, a la hora de destacar aspectos manifiestamente mejorables o necesidades que se consideran prioritarias, esta institución ha insistido especialmente en los siguientes:

- la necesidad de una normativa común, que regule los aspectos esenciales de la atención a menores desatendidos, para el conjunto de nuestra Comunidad;
- la necesidad de contar con todas las respuestas diversificadas posibles (acogimiento familiar, centros de urgencia, centros de día...);
- las grandes diferencias observadas en las respuestas institucionales entre unos territorios históricos y otros;
- las mejoras en los mecanismos de detección de las situaciones de desprotección;
- la relación y coordinación entre los servicios sociales de base, los educadores especializados y otros servicios comunitarios;
- los programas de salida, de inserción en su ámbito de origen o de autonomía social;
- los mecanismos de participación de niños, niñas y adolescentes, y de sus familias;
- la evaluación cualitativa y el control periódico de los servicios.

Desde la presentación del informe, año tras año, esta institución ha efectuado un seguimiento de la situación mediante diferentes iniciativas: expedientes de oficio ante los departamentos e instituciones competentes, reuniones periódicas con los responsables de esas instituciones, visitas a centros u hogares de acogida de los tres territorios... En los informes ordinarios al Parlamento Vasco se ha recogido, cada año, un resumen del resultado de tales actuaciones.

Hace dos años, dado el tiempo transcurrido desde la elaboración del informe y teniendo en cuenta los cambios experimentados en las necesidades y en las políticas de protección a la infancia, se hizo un esfuerzo especial por actualizar la información y

poder valorar, así, la evolución y los avances logrados. Para ello, además de las visitas realizadas (especialmente a los centros destinados a menores extranjeros no acompañados y a adolescentes con graves problemas de comportamiento), nos dirigimos a cada una de las administraciones competentes y solicitamos de ellas una información detallada, que se centró en los siguientes apartados:

1. Planes plurianuales vigentes y programas en marcha referidos a la intervención en las familias, los servicios intermedios, las separaciones familiares y la salida del sistema de protección.
2. Variaciones significativas introducidas en los equipos técnicos, profesionales de atención directa y coordinación entre equipos.
3. Variaciones significativas introducidas en los procedimientos de toma de decisiones (comisiones técnicas, órganos de decisión...).
4. Mejoras introducidas para la detección de situaciones de riesgo y desamparo.
5. Regulación de las normas de convivencia y de los mecanismos de participación y queja de menores acogidos.
6. Datos sobre expedientes y población atendida en los años 2000 y 2001.
7. Datos sobre medidas protectoras de separación familiar (acogimientos residenciales, acogimientos familiares, adopciones...) en los años 2000 y 2001.
8. Datos específicos sobre adopciones nacionales e internacionales.
9. Datos sobre la red de servicios residenciales en función del tamaño, titularidad o función de cada centro.
10. Mejoras introducidas respecto a la evaluación, inspección y control del funcionamiento de los servicios y programas.
11. Informaciones y datos específicos sobre el colectivo de menores extranjeros no acompañados.

En algunos apartados, la información solicitada se concretaba en datos cuantitativos o indicadores que permitieran establecer comparaciones con los propios datos del informe inicial y, así, comprobar la evolución.

La amplia información recibida se reflejó, de forma resumida, en el informe del año 2001, territorio a territorio. Además, en un apartado final, de recapitulación, se apuntaron las principales conclusiones, tendencias y aspectos destacables (cfr. Informe 2001, pp. 58 a 90).

Esta fórmula de seguimiento, complementaria de otras, nos parece especialmente interesante para ser utilizada cada cierto tiempo, para largos períodos, ya que ofrece datos globales y permite apreciar las tendencias con relación al punto de partida. Presenta, sin embargo, importantes limitaciones. Una de ellas, la dificultad de contraste con los aspectos más concretos de la realidad. Otra, el trabajo que supone de recopilación y análisis de datos. Sería deseable que cada administración competente utilizara esta técnica para elaborar y publicar su memoria sobre las actuaciones llevadas a cabo en un determinado período de tiempo, en este caso en materia de protección. A veces se hace, pero no es todavía una práctica generalizada.

Al margen de los datos globales, recogidos y analizados detalladamente en el informe citado, durante los dos últimos años, la atención y el seguimiento de esta

institución se ha centrado, de un modo especial, en la situación de los menores extranjeros no acompañados. Resumiremos aquí, brevemente, las actuaciones llevadas a cabo este último año en relación con este colectivo.

1. Menores extranjeros no acompañados

A) Contexto y problemática

Los menores extranjeros no acompañados constituyen, dentro del colectivo de menores en situación de desprotección, un grupo con características y necesidades diferenciales. En los últimos años la situación ha ido variando constantemente y presenta grandes diferencias entre territorios. Últimamente, con una gran presencia en Bizkaia, menor en Gipuzkoa y menor aún, aunque creciente, en Álava. No resulta fácil efectuar previsiones sobre el futuro y, en función de ellas, poder anticiparse a las necesidades o programar los recursos necesarios. De hecho, los flujos de estos menores (momentos de mayor o menor presencia, desplazamientos entre territorios, abandono del centro...) varían en función de múltiples factores: posibilidades reales de pasar la frontera, normativa en materia de extranjería, situación de los servicios de acogida en cada Comunidad, facilidades o dificultades para obtener la documentación en un tiempo no excesivo, acuerdos o perspectiva de acuerdo entre países... Muchas veces, son este tipo de factores los que pueden explicar por qué en un determinado momento las necesidades de acogida aumentan o disminuyen en un determinado territorio.

En nuestra Comunidad, las instituciones responsables han optado, prácticamente en todos los casos, por acogerlos en servicios destinados específica y exclusivamente para ellos.

En el informe del año pasado explicamos con detalle cuál era la situación específica de este colectivo en cada uno de los territorios históricos (cfr. Informe 2002, apdo. 1.1.5, pp. 78 a 92).

En función de los datos de evolución del colectivo, de las visitas efectuadas a los cinco centros de acogida existentes en nuestra Comunidad, de las entrevistas mantenidas con algunos de los menores acogidos y sus educadores, del análisis de las memorias anuales de los centros..., esta institución señaló los principales problemas observados, algunos de ellos con especial incidencia en el caso de Bizkaia, que acoge al colectivo más numeroso. Básicamente, se destacaron los siguientes problemas:

1. El criterio utilizado por algunas diputaciones de no iniciar los trámites para lograr la documentación de los menores hasta pasados 9 meses de haber acogido al menor, y/o una vez asumida su tutela.
2. Las dificultades para ofrecer una respuesta educativa a estos menores ajustada a sus necesidades y con mayor implicación del sistema educativo.
3. Los problemas de trasvase, coordinación, continuidad en la intervención, o criterios comunes, entre el sistema de protección y el sistema de reforma.

4. Las limitaciones de los recursos (especialmente de alojamiento) destinados a favorecer los procesos de emancipación de estos menores.
5. Los problemas derivados del retraso en las pruebas óseas que se efectúan para determinar la edad de los menores indocumentados.

Se recogían también otros problemas relacionados con la atención sanitaria, la relación con el entorno social, determinadas actuaciones o inhibiciones policiales, mantenimiento de las instalaciones, situación de las plantillas de educadores...

B) Actuaciones de oficio

En relación con las dos primeras cuestiones arriba señaladas, durante el año 2003 se iniciaron actuaciones de oficio ante el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, ante el Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa, y ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco.

Estas actuaciones de oficio aún no han finalizado. Pero sí han supuesto reuniones con algunos de sus responsables y abundantes intercambios de información a lo largo del año, en relación con los dos temas señalados: criterios utilizados en la tramitación de documentación; respuesta del sistema educativo a las necesidades de estos menores. En algún caso han supuesto, también, la modificación de los criterios hasta ahora utilizados o la aportación de algún recurso específico, no previsto inicialmente.

Por otra parte, ante determinados problemas en la obtención de permisos de algunos menores acogidos, la Ararteko ha intervenido en varios casos ante las subdelegaciones del Gobierno, responsables de su tramitación.

C) Variaciones en el marco general o normativo

Como se ha señalado, la presencia de más o menos menores extranjeros en los centros de acogida de nuestra Comunidad depende de múltiples factores, algunos de los cuales superan nuestro propio ámbito de competencia.

A lo largo del año ha habido, al menos, dos cuestiones que han influido, y pueden seguir influyendo, en la situación. Nos referimos a la Instrucción 3/2003, del Fiscal General del Estado, de fecha 23 de octubre de 2003, sobre la procedencia del retorno de extranjeros menores de edad que pretendan entrar ilegalmente en España y en quienes no concurra la situación jurídica de desamparo y al Acuerdo sobre el mismo tema alcanzado recientemente entre los reinos de España y de Marruecos.

La Ararteko, mostró públicamente su preocupación ante la Instrucción citada, destacando:

- Que los menores en general, y más aún los menores extranjeros no acompañados, son un colectivo especialmente vulnerable que exige protección.

- Que ninguna otra razón debe primar sobre el interés superior del menor.
- Que cualquier medida que se pretenda adoptar debe analizar las circunstancias personales del menor extranjero con un tratamiento individualizado de su situación.
- Que la aplicación de la instrucción en los términos en los que aparece, podría crear la indefensión de los menores mayores de 16 años, a los que dicho texto presume emancipados y respecto a los que cuestiona su situación de desamparo.
- Que las actuaciones frente a este fenómeno creciente de la llegada de menores extranjeros no acompañados sean solidarias e inclusivas, con medidas sociales y educativas dirigidas a una integración social de estos jóvenes.

Mostró también su apoyo a la actuación del Defensor del Pueblo y de otras instituciones de garantía en esta cuestión, confiando en que reconsiderase la Instrucción citada.

D) Visitas a los centros de acogida

Continuando con la dinámica de los últimos años, personal del Ararteko ha vuelto a visitar los centros de acogida destinados específicamente a estos menores, para recabar datos actualizados, analizar los cambios introducidos, recoger las opiniones de los propios menores, sus educadores y responsables, revisar el estado de las instalaciones...

Las últimas visitas se realizaron los días 28 de mayo y 26 de septiembre de 2003 (centro Zabaloetxe, en Loiu), 13 de noviembre de 2003 (centro Gabriel M^a de Ibarra, en Orduña), 5 de febrero de 2004 (Centro de Acogida de Urgencia, en Urnieta), y 12 de febrero de 2004 (centro Boskoetxea, en Vitoria-Gasteiz).

Teniendo en cuenta lo que se adelanta en el siguiente apartado (“Próximo informe extraordinario”) aquí nos limitaremos a reflejar los datos globales o cambios más significativos. Así:

- La única variación introducida en cuanto a la red de centros de acogida se ha producido en Álava, al incorporar, a partir de junio de 2003, un nuevo recurso específico (“Zabaltzen”) en locales cedidos por la Cruz Roja. A partir de esa fecha, en el centro Boscoetxea, solo se atiende a las chicas; los chicos son atendidos en Zabaltzen. El resto de centros (de Loiu, Orduña, Martutene y Urnieta) se mantienen con características muy similares a las que describimos en informes anteriores (cfr., por ejemplo, apdo. 1.1.5 del Informe 2002).
- Hay que destacar también, en Bizkaia, los avances logrados en cuanto a recursos (pisos tutelados y pisos en alquiler) que faciliten la emancipación de estos menores al alcanzar su mayoría de edad. El año pasado, en Bizkaia, al menos 44 menores pasaron de los centros a viviendas compartidas.
- En cuanto a los datos globales de menores extranjeros acogidos el último año (2003) pueden resumirse en:
 - Álava: 47 menores atendidos; de ellos, 4 chicas;

- Bizkaia:
 - Zabalotxe: 194 menores atendidos en 2003; 231 ingresos; menores a 31 de diciembre: 110.
 - Orduña: sigue acogiendo a 30 menores.
- Gipuzkoa:
 - Centro de Urgencia-Urnieta: 125 menores atendidos (122 chicos y 3 chicas).
 - Centro residencia-Martutene: 13 menores atendidos (todos chicos).
- Si comparamos estos datos globales con los del año anterior, se aprecian ciertas tendencias:
 - Incremento en Álava, especialmente significativo en cuanto a chicas.
 - Disminución en Bizkaia (de 337 ingresos a 231), aunque ello no suponga menores necesidades de acogida, al haber aumentado los tiempos medios de estancia.
 - Parecidas cifras -un ligero incremento- en Gipuzkoa.

Otras cuestiones analizadas, como el estado de las instalaciones, las características o perfil de los menores atendidos (origen, edad...), los resultados obtenidos en cuanto a documentación, la escolarización o respuesta educativa a sus necesidades, las posibilidades de acceso al trabajo, el respeto a sus rasgos culturales o creencias religiosas, etc. serán analizadas, con detalle, en el informe monográfico que se pretende elaborar.

E) Próximo informe extraordinario

Teniendo en cuenta el seguimiento efectuado durante estos últimos años por la institución del Ararteko sobre la situación de este colectivo de menores especialmente vulnerables, dada la información acumulada, las actuaciones llevadas a cabo, las dificultades que los sistemas de protección encuentran para ofrecer respuestas adecuadas a las necesidades de estos menores, la preocupación institucional y social que el tema despierta..., esta institución ha decidido elaborar, próximamente, un informe extraordinario en el que se pueda analizar su situación a fondo, ofrecer una visión global de los problemas y plantear las mejores que, a nuestro juicio, parecen necesarias.

Dicho informe incorporará muchos de los datos obtenidos mediante las actuaciones llevadas a cabo el año pasado y que aquí no se han reflejado.

2. Ley de atención a la infancia y a la adolescencia

A partir de la publicación del informe extraordinario sobre la atención a la infancia y a la adolescencia, en 1997, año tras año esta institución ha venido insistiendo en la necesidad de una ley, para el ámbito de nuestra Comunidad, que regule cuestiones básicas como, por ejemplo, los regímenes de autorización, registro, homologación o inspección de los centros de acogida, o los derechos y deberes de las partes, o los procedimientos que regulan la convivencia o el régimen de sanciones...

Respecto a esta necesaria ley, este último año, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco nos hizo llegar un nuevo borrador, invitándonos a efectuar las aportaciones que considerásemos oportunas.

En otros apartados de este mismo informe se da cuenta de las actuaciones llevadas a cabo por esta institución en relación con ese borrador (cfr. cap. II, apdo. B.3, en su último punto). Igualmente, en el anexo III de este mismo informe se reproduce el documento que analiza el Anteproyecto de la Ley de atención y protección de la infancia y la adolescencia en lo referido a la creación de la figura del defensor de las personas menores de edad, que fija la posición de la Ararteko respecto a la propuesta de creación de la figura del defensor de las personas menores de edad.

1.1.6. SEGUIMIENTO SOBRE LA INTERVENCIÓN CON MENORES INFRACTORES

El informe extraordinario del Ararteko sobre la intervención con menores infractores se hizo público y fue entregado al Presidente del Parlamento en 1998. Tanto el informe en general como las recomendaciones que contiene afectan a diferentes instituciones, y especialmente a dos de ellas: al poder judicial -fiscalías y juzgados de menores-, en lo que respecta a los procedimientos, adopción de medidas, seguimiento y evaluación de éstas; y al Gobierno Vasco -especialmente al Departamento de Justicia, Empleo 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. Nuestra actuación se ha centrado, por imperativo de la Ley, en aquellas cuestiones y propuestas cuyo cumplimiento corresponde al Gobierno Vasco.

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

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

A estas mismas cuestiones se les dedicó una atención preferente en el seguimiento efectuado el año 2000. Se realizaron nuevas visitas del personal del Ararteko a los centros educativos de Andoio, Ortuella y Aramaio y, con posterioridad, la institución del Ararteko se dirigió, mediante dos expedientes de oficio, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación y al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Uno de los expedientes se centraba en las condiciones de escolarización de los menores infractores durante su período de internamiento en los centros; en el otro, se solicitaban informaciones concretas sobre los cuatro aspectos arriba señalados, así como sobre la evolución de las medidas ejecutadas durante los dos últimos años y sobre la regulación normativa de los servicios. Además, se hacía una sencilla valoración sobre la entrada en vigor, en enero de 2001, de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, y sobre la importancia de articular los recursos personales y materiales necesarios para poner en marcha todas las medidas previstas en dicha ley (cfr. cap. I, apdo. 1.1.6 del Informe 2000).

Respecto al seguimiento del año 2001, se efectuaron nuevas visitas a los tres centros y mediante un expediente de oficio se solicitó al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social una amplia información, que se concretaba en diez puntos:

1. Modificaciones introducidas en la red de centros de internamiento, previsiones y valoración sobre su capacidad de respuesta a las necesidades.
2. Mejoras introducidas respecto a la situación laboral y condiciones de trabajo de sus profesionales.
3. Acuerdos, sistemas de coordinación y colaboración con otros servicios (especialmente para la atención educativa y sanitaria a los menores internados).
4. Pasos dados o previstos para la aplicación de la Orden de 7 de noviembre de 2001, por la que se regulan medidas que garanticen el derecho a la educación de menores acogidos e internados en los centros.
5. Programas o servicios específicos puestos en marcha con la finalidad de facilitar la salida de estos menores, al finalizar su período de internamiento.
6. Situación en que se encontraba la regulación normativa de estos servicios, tantas veces demandada por esta institución.
7. Evolución de las medidas ejecutadas durante los últimos años.
8. Modificaciones derivadas de la entrada en vigor, en enero de 2001, de la nueva Ley de Responsabilidad Penal del Menor, en cuanto a demandas, recursos y capacidad de respuesta.
9. Datos sobre los menores de nuestra Comunidad que durante los últimos años hayan sido internados en centros de otros territorios y motivos de esta situación.
10. Atención prestada a las personas afectadas o que han sido víctimas de las infracciones de menores.

Así pues, la información solicitada retomaba los asuntos que ya antes habían sido objeto de seguimiento, pero incluía también cuestiones nuevas, y tenía en cuenta algunos de los factores o hechos próximos en el tiempo y con incidencia directa en el servicio. Por ejemplo: la entrada en vigor, en enero de 2001, de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que, entre otras cosas, equipara la mayoría de edad penal con la civil y, por ello, conllevaba un aumento del número de menores sujetos a medidas, y también un cambio en el perfil y características de los menores en internamiento; o la voladura, por parte de ETA, de las instalaciones construidas en Zumarraga para centro de internamiento, lo cual condicionaba la capacidad de la red de internamientos...

Durante los últimos años la intervención de la Ararteko ha utilizado como marco de referencia las diez cuestiones señaladas, y ha incidido especialmente en algunas de ellas, en función de la evolución observada o de alguna queja recibida. Y a la hora de elaborar los informes de seguimiento (cfr. apdos. 1.1.6 del Informe 2001 ó 2002), hemos tenido en cuenta básicamente los siguientes elementos o fuentes de información:

- La información recogida *in situ*, mediante observación y entrevistas, en los centros de internamiento o en alguno de los pisos de autonomía.
- Las reuniones mantenidas con las personas responsables de la Viceconsejería de Justicia y Dirección de Derechos Humanos de las cuales dependen los servicios para la aplicación de las medidas.

- Las reuniones mantenidas con otros profesionales, como los del equipo psicosocial de Justicia.
- Las informaciones recibidas del Departamento de Justicia a raíz de quejas o de peticiones de información.
- Las memorias del Observatorio Vasco de la Administración de Justicia.

En el informe del año pasado, además de resumir los datos fundamentales, dar cuenta del resultado de las visitas a los centros, o reflejar las cuestiones planteadas por los profesionales, en un último apartado destacábamos algunas cuestiones, a nuestro juicio, especialmente preocupantes o necesitadas de mejora. Entre otras:

- Los problemas de respuesta derivados del importante crecimiento experimentado en el número de medidas (con consecuencias en toda la cadena: en los juzgados; en los equipos psicosociales; en la capacidad de gestión del Servicio de Justicia Juvenil; en la capacidad de acogida de los centros; en la gestión y seguimiento de las medidas en medio abierto...).
- La alta proporción de menores infractores internados que provienen de los sistemas de protección; especialmente, de menores extranjeros no acompañados.
- La necesidad de desarrollar fórmulas que permitan el cumplimiento de las medidas más cerca de su entorno familiar en el caso de los menores implicados en actividades de terrorismo, casos en los que interviene la Audiencia Nacional.
- La ausencia, a pesar de los años insistiendo sobre su necesidad, de una regulación normativa de los servicios, como elemento de garantía para todas las partes.

Este último año hemos vuelto a visitar uno de los tres centros de internamiento antiguos (Ortuella, 17-12-2003), se ha efectuado una primera visita a los nuevos centros de Landa y Zumarraga (15-01-2004), y se ha visitado también la sede de Gaztarroan Ekin, asociación responsable de la gestión del centro de Andoio y del piso de autonomía de Vitoria-Gasteiz.

Por otra parte, el 9 de diciembre de 2003, mediante un expediente de oficio dirigido al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, se solicitó información sobre ocho cuestiones que considerábamos básicas. Aunque la respuesta del Departamento no se haya recibido hasta los primeros días de marzo de 2004, dada su amplitud y el interés de los datos, hemos optado por resumirla e incluirla en este informe.

Así, en los siete primeros apartados, aprovecharemos, básicamente, la información ofrecida por el Departamento. En el octavo, la obtenida mediante las visitas a los centros y las reuniones con sus profesionales. Y en un último punto (apartado 9), recordaremos algunas de nuestras propuestas aún pendientes.

1. Evolución de las medidas ejecutadas durante los últimos años

Una de las líneas de actuación básicas que pretendía impulsar el informe del Ararteko sobre menores infractores era la de desarrollar todas las potencialidades de la ley res-

pecto al conjunto de medidas previstas y, especialmente, de aquellas menos restrictivas de la libertad, de mayor potencialidad educativa, y que no exigen el internamiento. La mayor o menor disponibilidad de medios y recursos suele ser uno de los factores determinantes para la aplicación real de las medidas, y sobre ello ha puesto una especial atención esta institución, ya que la ejecución de medidas es competencia de la Administración vasca.

En anteriores informes hemos ofrecido datos sobre esta cuestión, efectuado valoraciones y destacado elementos positivos y negativos. Especialmente el año 2000, en el que se pudo disponer y analizar una detallada Memoria elaborada por el Servicio de Justicia Juvenil (*“Análisis de la ejecución durante el año 1999 de las medidas impuestas en el CAPV por los juzgados de menores”*).

Dicha memoria permitió no sólo conocer la evolución global y numérica de las medidas, sino analizar la información con mayor detalle en función de criterios que, a juicio de esta institución, resultan de gran interés. Así, por ejemplo: los tiempos de demora en la ejecución de las diferentes medidas, los tiempos transcurridos entre el hecho o infracción y la ejecución de la medida; o las diferencias en la aplicación de medidas, en función de que los menores sean chicos o chicas; o la relación entre medidas más duras o restrictivas (internamiento) y vulnerabilidad o características de determinados colectivos: minorías étnicas, menores desescolarizados, menores en protección, reincidentes...

Aunque no hemos podido disponer de análisis tan detallados en los últimos años, sí tenemos los datos globales de evolución, lo que permite conocer el mayor o menor grado de aplicación de cada una de las medidas, así como las tendencias generales. Estos datos globales se recogen en la tabla siguiente.

EVOLUCIÓN DE LAS MEDIDAS IMPUESTAS EN EL PERIODO 1997-2003

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL
Mediación/Reparación	94	158	247	234	309	372	- ⁽¹⁾
Amonestación	120	97	72	72	33	-	-
Libertad vigilada	53	60	56	65	135	176	191
Prestación de servicios en beneficio de la comunidad	53	39	77	83	123	185	321
Tratamiento ambulatorio	4	3	9	7	26	31	18
Tareas socioeducativas	-	-	-	-	20	27	47
Acogimiento	-	-	-	-	2	3	3
Internamiento fin de semana	5	8	15	16	42	62	71
Internamiento en centro ⁽²⁾	22	31	51	64	63	98	110
TOTAL	351	396	527	541	753	954	(761) ⁽³⁾

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

⁽¹⁾ No se dispone aún de los datos del último año sobre mediaciones.

⁽²⁾ Los criterios para contabilizar internamientos en centros variaron a partir del año 1999; así, son 22 y 31 menores (años 97 y 98); pero 51 medidas, que se corresponden con 37 menores (año 99), 64 medidas, que afectan a 33 menores (año 2000), 63 medidas, 98 medidas, o 110 medidas (no menores) los tres últimos años.

⁽³⁾ Téngase en cuenta que este total no incluye mediaciones ni amonestaciones.

Estos datos muestran con claridad algunas de las tendencias. Tal vez la más importante sea el fuerte incremento experimentado en el total de las medidas, así como prácticamente en todas y cada una de ellas, a excepción de las amonestaciones y los acogimientos.

Los crecimientos se han dado, sobre todo, desde el año 2001 y se derivan de la aplicación de la Ley 5/2000. De hecho, si no tomamos en consideración los datos sobre mediaciones y amonestaciones, que no son propiamente medidas ni exigen recursos de ejecución, los incrementos anuales han sido notables: 75 % (año 2001); 42 % (año 2002); 31 % (año 2003).

El aumento ha sido especialmente significativo en las medidas de medio abierto. Así, si sumamos libertades vigiladas, prestaciones en beneficio de la comunidad, tratamientos ambulatorios y tareas socioeducativas, en el período de cuatro años (2000-2003) se ha pasado de 155 a 577 medidas; es decir, se han multiplicado por 3,7.

Si tomamos como referencia el año 2000 (último año antes de la entrada en vigor de la Ley 5/2000) y comparamos sus datos con los del último año, observamos los siguientes cambios y tendencias:

- Las libertades vigiladas se han multiplicado casi por tres (han pasado de 65 a 191).
- Las prestaciones de servicios en beneficio de la comunidad se han multiplicado casi por cuatro (han pasado de 83 a 321).
- Los tratamientos ambulatorios han pasado de 7 a 18.
- Las tareas socioeducativas, que no existían, han sido el último año 47.
- Se han iniciado tímidamente los acogimientos en grupo educativo (3 casos).
- Los internamientos de fin de semana han pasado de 16 a 71 (más de 4 veces más).
- Los internamientos en centro han pasado de 64 a 110 (lo que supone un incremento del 72 %).

Otro dato digno de destacar es el peso alcanzado por los programas de conciliación y reparación del daño: los 372 procesos de mediación del año 2002 (último dato disponible) supusieron casi el 40 % del total de los casos resueltos ese año. En su última respuesta a nuestra petición de datos, el Departamento de Justicia no ofrece los datos de mediaciones correspondientes al último año, pero sí adelanta una disminución relativa de la proporción, que atribuye, como hipótesis, al crecimiento experimentado por las medidas en medio abierto.

También ofrece un dato preocupante sobre los internamientos: el 40 % de los internamientos de 2002 y más del 20 % de los del último año han sido por medidas cautelares, lo que dificulta la intervención educativa.

Al margen de los datos estrictamente numéricos, hay cuestiones cualitativas que la respuesta del Departamento aporta y que ayudan a un mejor conocimiento de la realidad y de la evolución experimentada. Así, por ejemplo:

- El aumento significativo de la edad de las personas atendidas (sólo uno de cada tres asuntos enjuiciados, por hechos cometidos por menores de 16 años; más del 80 % superan los 16 años en el momento de iniciar la ejecución de la medida; número significativo de mayores de edad en cumplimiento...).

- El incremento notable de la duración de las medidas (en muchos casos, el doble o el triple de hace unos años).
- La aparición o la importancia que van adquiriendo problemáticas específicas o colectivos con características diferenciales: menores extranjeros no acompañados, menores sin lazos familiares estructurados, menores con largas historias de institucionalización en los servicios de protección, o menores con graves problemas asociados al consumo de drogas.

El propio Departamento apunta algunas consecuencias que se pueden extraer de los datos y la evolución de estos años:

- Exigencia de más programas, servicios, profesionales y recursos para dar respuesta a las necesidades crecientes.
- Dificultad añadida al trabajo con determinados colectivos (como los señalados) o en determinadas circunstancias (en medida cautelar).
- Importancia de la coordinación entre todos los sistemas y servicios implicados (sistema judicial, fiscalía, sanidad, educación, servicios sociales, servicios de cualificación y búsqueda de empleo...).
- Falsedad de la impresión que a veces se transmite respecto a la falta de actuación o inhibición de las instituciones ante las conductas delictivas protagonizadas por menores.

2. Modificaciones y previsiones respecto a la red de centros y recursos de internamiento

La red de centros educativos de nuestra Comunidad destinados específicamente al internamiento de menores infractores ha estado formada, en los últimos años, por tres centros situados en Andoio (previsto inicialmente para chicas), Aramaio y Ortuella (para chicos).

En anteriores informes señalamos algunas de las limitaciones de estos centros, derivadas de elementos como su ubicación, titularidad, estructura o capacidad de acogida. Planteamos también la necesidad de incrementar los recursos, y consideramos que la incorporación del nuevo centro de Zumarraga a la red (prevista inicialmente para el año 2001) podría ser una buena oportunidad para revisar la configuración de los centros y planificar su futuro.

Como señaló en su respuesta el Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, y lo indicamos en el informe del año pasado, el atentado de ETA contra las instalaciones de Zumarraga, cuando el centro estaba ya construido y equipado, echó por tierra la planificación en cuanto a la disponibilidad de plazas, supuso graves quebrantos, y exigió cambios en la organización de los tres centros para poder dar respuesta a las demandas. En nuestro anterior informe hicimos constar los problemas detectados en las visitas a dichos centros, superados por la demanda o en el límite de sus posibilidades.

La situación ha variado sensiblemente a lo largo del último año. Así, a los tres centros ya conocidos -CE Mendixola de Aramaio (con 12 plazas), CE Miguel Ángel

Remírez de Ortuella (con 8 plazas) y CE Andoiu de Vitoria-Gasteiz (con 7 plazas)-, hay que añadir la disponibilidad de dos nuevos recursos:

- El centro educativo Ibaiondo, situado en Zumarraga, que inició su andadura en julio de 2003, de momento sólo con 7 plazas.
- El centro educativo Landa, situado en Arrazua-Ubarrundia, con 6 plazas.

A los que hay que añadir las dos residencias de autonomía, de Bilbao y Vitoria-Gasteiz. En total, en el año 2003: 48 plazas disponibles.

De acuerdo con la información recibida del Departamento de Justicia, el reforzamiento de la red de recursos ha permitido evitar las listas de espera, que el cumplimiento de ninguna medida de internamiento haya tenido que derivarse a otra Comunidad, y ha evitado también la saturación de los servicios.

Por otra parte, el Departamento adelanta algunas previsiones para el futuro inmediato:

- Apertura de nuevos grupos en el centro Ibaiondo, a partir del verano del 2004. (Utilización de 21 plazas de las 36 máximas previstas).
- Remodelación y adecuación de las instalaciones del centro de Ortuella, en el 2004, así como obras de ampliación en el Andoiu.
- Apertura de una nueva residencia de autonomía en Donostia-San Sebastián (verano del 2004).

Según estos proyectos, a finales de 2004 se podría disponer de 60 plazas entre todos los recursos.

En relación con este apartado, en nuestra petición de información solicitamos también algunos datos sobre la situación de las plantillas (número de profesionales, convenios, continuidad, formación, condiciones laborales...), o sobre la regulación de las normas de funcionamiento de estos servicios, especialmente del régimen de sanciones y las medidas de aislamiento. Cuestiones sobre las que hemos venido insistiendo en años anteriores.

De la respuesta del Departamento de Justicia podemos destacar, a este respecto, los siguientes datos:

- Plantilla de los centros (año 2004): 128 personas (de ellas, 90 educadores/as).
- Plantilla para medidas en medio abierto (2004): 23 (incluyendo 5 educadores/as previstos para el centro de día, a partir de julio de 2004).
- Ampliación de la duración de los contratos con las entidades (mínimo de 5 años).
- Notable mejora en los ingresos del personal (entre el 20 y el 30 % en los dos últimos años).
- Sigue sin publicarse el Reglamento de Centros, consensuado, como desarrollo de la Ley 5/2000.
- El Departamento realiza un seguimiento del funcionamiento de los centros, de la aplicación de sus reglamentos y de la adopción de las medidas disciplinarias más graves, que, según señala, han disminuido el último año.

- En cuanto a la formación de los profesionales, se relacionan una serie de iniciativas y actividades llevadas a cabo durante el año (curso de 120 horas en colaboración con el IVAC, formación inicial de los profesionales del centro Ibaiondo...).

3. Relación con los sistemas de protección

De acuerdo con los datos y preocupaciones derivados de seguimientos anteriores, pedimos información al Departamento sobre:

- La proporción de menores procedentes de protección (adolescentes con graves problemas de conducta y menores extranjeros no acompañados).
- Los mecanismos de coordinación, criterios de actuación comunes, sistemas de intercambio de información y seguimiento, continuidad de la intervención...

En su respuesta, el Departamento de Justicia, constata la alta proporción, en el sistema de justicia juvenil, de menores que provienen de los sistemas de protección dependientes de las diputaciones forales, especialmente en los casos de conductas o medidas más graves (medidas cautelares e internamientos). En este sentido, aporta los siguientes datos:

- En medidas de prestación de servicios en beneficio de la comunidad: 23,4 % corresponden a personas con expediente de protección.
- En libertades vigiladas: 28,82 %.
- En tareas socioeducativas: 17 %.
- En tratamientos ambulatorios: 58 %.
- En medidas cautelares de internamiento: 58 %
- En internamientos: 52,4 %.

Señala también que, según el estudio de casos correspondientes al último año, se pueden identificar los colectivos que participan con mayor frecuencia de ambos sistemas:

- Menores extranjeros no acompañados.
- Menores con problemas de agresión en el marco familiar.
- Mayores de 18 años sin posibilidades reales de emancipación o retorno a su familia.
- Menores residentes en centros de protección que deben cumplir alguna medida en medio abierto.

Con vistas a la coordinación entre ambos sistemas, se informa de que se ha realizado ya un primer encuentro entre los respectivos responsables políticos (del Gobierno Vasco y de las diputaciones forales) y de que, a partir del mes de marzo, se pretende constituir un grupo de trabajo estable que defina prioridades y mecanismos de coordinación.

4. Atención a menores implicados en actividades de terrorismo

Se preguntaba, en este apartado, por las intervenciones efectuadas en el cumplimiento de las medidas adoptadas por la Audiencia Nacional y por la posibilidad de desarrollar algún convenio de colaboración.

La respuesta del Departamento de Justicia, en este tema, recuerda que la ejecución de estas medidas corresponde al Gobierno Central, considera que las posibilidades de firmar un convenio en este momento se encuentran bloqueadas, y reitera su disposición a asumir la ejecución de tales medidas.

5. Regulación normativa de los servicios

En este punto, preguntamos al Departamento sobre las perspectivas de aprobación de la Ley de atención a la infancia y, por parte del Gobierno central, del Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, dos normas básicas sobre cuya necesidad y urgencia se ha manifestado reiteradamente esta institución.

Ya se ha señalado antes que el Reglamento de Centros, que debe desarrollar la aplicación en la CAPV de la Ley 5/2000, aun cuando parece existir un consenso sobre su contenido, no ha sido publicado aún.

En cuanto a la Ley de atención a la infancia, se informa de que prosigue sus trámites previos a su envío al Consejo de Gobierno.

6. Atención educativa y sanitaria en los propios centros y colaboración con los sistemas educativo y sanitario

Se trata, como se puede consultar en informes anteriores, de dos temas reiterativos y que, en determinados momentos, han supuesto actuaciones de oficio de esta institución.

En cuanto a la atención educativa, la valoración del Departamento de Justicia es positiva, considera que no existen problemas destacables y hace referencia a la Orden de 7 de noviembre de 2001, sobre esta cuestión.

Y en cuanto a la atención sanitaria en los propios centros y la colaboración con los servicios sanitarios, informa del convenio de colaboración suscrito, en septiembre de 2003, con el Departamento de Sanidad.

7. Mejoras introducidas en el sistema para atender adecuadamente a la demanda

En nuestra petición de datos al Departamento de Justicia, en un último punto, se solicitó información sobre las mejoras introducidas en el sistema para poder responder adecuadamente a la demanda, en cualquiera de sus fases o niveles de intervención:

- En los propios servicios judiciales.
- En la capacidad de gestión del Servicio de Justicia Juvenil.

- En los recursos (centros, pisos, convenios...) necesarios para la aplicación de las medidas.
- En el seguimiento, coordinación, evaluación...
- En las vías de salida y emancipación.

De las mejoras introducidas en la red de centros y recursos se ha dado cumplida cuenta en anteriores epígrafes. Entre las otras, se destacan las siguientes:

- En cuanto a los juzgados:
 - Puesta en marcha del nuevo Juzgado de Menores en Bilbao.
 - Ampliación de las plantillas de las oficinas judiciales.
 - Estabilidad profesional (magistrados con plaza en propiedad en los cuatro juzgados).
- Ampliación y reestructuración del Servicio de Justicia Juvenil para garantizar el seguimiento de las medidas, con la incorporación de figuras como el responsable de centros (pendiente de cubrir) o los técnicos responsables del seguimiento en cada territorio.
- Previsión de cubrir, en el verano de 2004, las primeras plazas de personal propio de la Administración que desempeñará su trabajo en el centro educativo Ibaiondo.
- Informatización y unificación de protocolos en las comunicaciones con los juzgados y fiscalías de menores.
- Previsión de apertura de un centro de día, en Bizkaia (en 2004).

Por último, como reto para el futuro inmediato, se señala la redacción del documento "La Justicia Juvenil en la Comunidad Autónoma del País Vasco: Plan para la ejecución de medidas 2004-2007", documento en el que se pretenden fijar las líneas de trabajo y las previsiones presupuestarias para los próximos cuatro años.

Hasta aquí, básicamente, la información recibida del Departamento de Justicia. Información que ofrece datos actualizados sobre la mayoría de los temas abordados en los seguimientos efectuados hasta ahora por esta institución y, más en concreto, sobre los ocho temas y las cuestiones planteadas en nuestro último expediente de oficio, de 9 de diciembre de 2003.

Permite apreciar las modificaciones introducidas -algunas de ellas, como la ampliación de la red de recursos o el número de profesionales, muy importantes, puesto que incrementan notablemente la capacidad de respuesta del sistema-, valorar la evolución y los avances experimentados el último año, y también conocer planes e iniciativas que podrán dar pie a nuevos seguimientos.

En el apartado siguiente, como elementos de contraste y complementarios, señalaremos algunos de los aspectos observados en las últimas visitas realizadas a diferentes centros.

8. Visitas a los centros de internamiento. Aspectos destacables

En enero del año 2003, personal de la institución del Ararteko visitó los tres centros de Ortuella, Andoio y Aramaio. Más recientemente, en diciembre de ese mis-

mo año y en enero de 2004, se volvió a visitar el centro de Ortuella, y se efectuó una primera visita a los nuevos centros abiertos en Landa y Zumarraga. Señalaremos aquí, únicamente, aquellos aspectos observados o recogidos que consideramos de mayor interés, especialmente en el caso de los dos últimos centros, de reciente creación. Recogeremos también alguna cuestión respecto al centro de Andoiu y el piso de autonomía de Vitoria-Gasteiz, gestionados por la asociación Gaztaroan Ekin.

- La última **visita al centro Miguel Ángel Remírez**, de Ortuella, se efectuó el 17 de diciembre de 2003. Ese día había en el centro 5 menores, ya que otros tres se habían fugado (el centro dispone de 8 plazas); uno de ellos con medida cautelar. Sólo uno de los menores acudía a actividades en el exterior, a un centro formativo de la zona (CIP). Dos de los menores provenían de Gipuzkoa; el resto era de Bizkaia. Respecto a las instalaciones, cuyas limitaciones se han hecho constar en más de una ocasión por parte de esta institución, se habían realizado trabajos de pintura, en el exterior y en el interior, se había instalado ya la línea ADSL y se esperaba un equipamiento de ordenadores. Sigue pendiente la instalación de un sistema de calefacción central.

La plantilla de educadores –la gestión del centro corresponde a la Asociación educativa Berriztu- se sigue manteniendo bastante estable (en total, 15 personas). Los cambios se han debido, fundamentalmente, a reestructuraciones internas (cambios de un centro a otro de la misma asociación). El coordinador era nuevo y se ha incorporado al centro personal de seguridad, por las noches y fines de semana. Respecto a la cualificación y experiencia de este personal para el trabajo específico con menores, el equipo del centro mantiene sus reservas. Algunos opinan que la calidad del trabajo sería mayor si se reforzara el equipo con otro educador, en lugar de personal de seguridad.

Al igual que en visitas anteriores, se aprovechó para revisar el procedimiento de sanciones (programa de “readaptación cognitivo-conductual” basado en fases o períodos) y los sistemas de registro y comunicación de las medidas disciplinarias adoptadas.

Se analizaron también las relaciones con otros servicios: con los sistemas de protección, con la Ertzaintza, con el sistema sanitario... Respecto a este último, en cuanto a la atención psiquiátrica y a la respuesta específica a problemas de drogadicción, el equipo considera que el sistema sanitario debería ofrecer un mayor servicio a las necesidades de los menores internados.

Se están introduciendo modificaciones en el proyecto educativo del centro, y en cuanto a la utilización de medidas disciplinarias o aplicación del aislamiento en celda, se sigue el procedimiento previsto, similar al utilizado en Aramaio, aunque aquí aún no se utiliza la base de datos informática para su registro.

- La **visita a las instalaciones de Landa** (Álava) se efectuó el 15 de enero de 2004. Había ese día en el centro tres menores; dos de ellos, extranjeros. El equipo del centro, que pertenece también a la asociación Berriztu, se compone de siete educadores, un coordinador responsable, una maestra, un coordinador familiar, un maestro de taller y una cocinera. Dispone también de un vigilante de noche.

Se trata de un centro que cuenta con algunas instalaciones ya preparadas (por ejemplo, el edificio donde se sitúan las 5 habitaciones o la sala de estar) y otras que se están acondicionando gracias, en gran medida, al trabajo de los propios menores (apertura de zanjias, rebajar suelos, levantar tabiques, alicatado...).

De hecho, este centro se abrió en su día como una vía de alivio ante situaciones de gran demanda de plazas de internamiento. Se efectuó para ello una readaptación rápida de instalaciones anteriores (utilizadas por Cáritas) a esta nueva función, lo que se deja notar en algunas de sus limitaciones: en cuanto a los sistemas de seguridad contra incendios; en cuanto a las condiciones del módulo utilizado para situaciones de contención; en cuanto a la provisionalidad de los espacios utilizados por los propios educadores o el sistema de calefacción; en cuanto a los espacios exteriores para deporte...

Según se nos dijo, existía un proyecto de remodelación general de los espacios (téngase en cuenta que se trata de varios edificios disponibles). Esta información quedó confirmada más tarde, en la respuesta ofrecida por el Departamento de Justicia, resumida en los apartados anteriores. Se trata, a nuestro juicio, de una cuestión clave, ya que la valoración de esta institución sobre la adecuación de las instalaciones al servicio al que van destinadas dependerá de las mejoras que se vayan a introducir. Las instalaciones visitadas presentan importantes limitaciones y sólo pueden considerarse provisionales.

En cuanto a otras cuestiones analizadas (como las normas de convivencia, o la relación con otros sistemas y servicios) la situación es muy parecida a la descrita para el centro de Ortuella, gestionado por la misma asociación.

- La visita al **centro Ibaiondo, de Zumarraga**, se efectuó el mismo día: el 15 de enero de 2004.

Había ese día en el centro 5 menores: 4 de ellos en medida cautelar (3 extranjeros). Uno de los menores acudía a un taller formativo externo. Además, otro se encontraba fugado.

Se trata de un centro de nueva construcción, diseñado específicamente para esta función y para atender –a pleno rendimiento– hasta un máximo de 36 menores infractores. Las obras de reconstrucción, tras el atentado perpetrado por ETA, finalizaron el año 2003, lo que permitió su utilización, inicialmente de una parte de las instalaciones.

El centro tiene una estructura modular, de edificios conectados entre sí, con instalaciones independientes para cada uno de los cinco grupos educativos previstos (grupos de unos 7-8 jóvenes). En la actualidad se utiliza sólo uno de estos cinco edificios, así como buena parte de las instalaciones comunes: zonas de despacho y reunión; talleres; aulas; gimnasio... También, las zonas exteriores de recreo: el campo de deportes, la piscina o el patio de grupo.

La distribución de los espacios está pensada para que, en un futuro, cada grupo educativo pueda hacer vida independiente del resto de los grupos, utilizando en común sólo determinadas instalaciones: aulas, talleres, zonas de deporte... También son comunes otros servicios como la cocina central, el local habilitado para pasar consulta médica, o las salas para recibir visitas.

Tratándose de un centro de nueva construcción, llama la atención que no se hayan evitado las barreras arquitectónicas, al menos en algunos de los grupos o zonas, garantizando su accesibilidad.

Al tratarse de una primera visita por nuestra parte, se aprovechó para conocer y revisar las instalaciones, intercambiar puntos de vista con el actual equipo y charlar con los menores.

Para la puesta en marcha inicial, la gestión del centro se adjudicó, mediante concurso, para un período de varios meses prorrogables, al IRSE.

El equipo actual se compone de: director, subdirector, coordinador de educadores, psicólogo, maestro de taller, profesor de aula, once educadores, una cocinera y un auxiliar. En el equipo de educadores se da una distribución equilibrada entre hombres y mujeres; alguno de ellos es de origen magrebí, para facilitar la relación con los menores extranjeros de igual origen.

El centro cuenta también con personal de vigilancia e importantes medidas de seguridad.

Por la información obtenida, parece necesario precisar con mayor claridad las competencias, funciones o criterios de actuación de cada parte: equipo educativo - personal de seguridad, que dependen de diferentes departamentos (Justicia - Interior).

También se tuvo conocimiento de algunos problemas surgidos respecto a las condiciones en las que se efectuaban los traslados de menores bajo custodia de la Ertzaintza, en relación con el tipo de vehículos utilizados.

- **Reunión con personal de la asociación Gaztaroan Ekin**, encargada de la gestión del centro de Andoiu y del piso de autonomía de Vitoria-Gasteiz.

En este caso, en lugar de realizar una nueva visita al centro de Andoiu como en años anteriores, se optó por mantener una reunión con personas responsables de la asociación en el local que utilizan como oficina o sede, el 13 de febrero de 2004.

Se recabaron datos sobre el funcionamiento de los dos servicios (centro y piso) durante el último año, sobre las variaciones introducidas en el equipo de educadores, o sobre la relación con otros servicios y recursos comunitarios.

En cuanto a las “novedades” respecto a la situación de años anteriores, reflejada en anteriores informes, podemos señalar las siguientes:

- El funcionamiento del piso de autonomía, desde junio de 2002, ha permitido disponer de un nuevo recurso, para el cumplimiento de diferentes medidas, utilizado hasta ahora por 7 menores, con una media de estancia de 4 meses, y ha exigido también reforzar el equipo educativo (5 educadores y un coordinador).
- La existencia de ese recurso, junto con la apertura del centro de Zumarraga, ha permitido reconducir la utilización del centro de Andoiu hacia la población para la que fue pensado: chicas. De hecho, durante el 2003, aunque se siguió atendiendo algún chico que estaba de antes, se efectuaron 6 ingresos de chicas.
- En la actualidad, en Andoiu hay cinco chicas internadas (en régimen semiabierto o abierto). Con vistas a su formación, se utilizan recursos comunitarios: academias, CIP, educación a distancia...

- Existe un proyecto de reforma del edificio, pendiente de aprobación (ampliación de la zona de talleres y almacén).
- En cuanto a problemas sin resolver se destacan los relacionados con la obtención de la documentación para menores extranjeros (consideran que la situación ha empeorado), la coordinación o unificación de criterios con otros centros de reforma y de protección, la falta de un marco normativo para los centros...

9. Reflexiones finales sobre algunas mejoras necesarias

En el informe del año pasado, en este mismo capítulo, incluimos un apartado final, valorativo, en el que se recogieron varias propuestas de mejora (cfr. Informe 2002, apdo. 1.1.6, punto 4).

La información hasta aquí resumida, basada en la respuesta del Departamento de Justicia a nuestra petición de datos y en las visitas a los centros, permite apreciar notables avances sobre algunas de las propuestas que allí hacíamos. Hay, sin embargo, tres cuestiones que, por diversas razones, siguen pendientes y necesitadas de mejora. Nos referimos, básicamente, a:

- 1) La necesidad de abordar a fondo la relación entre los sistemas de protección y el sistema de justicia juvenil.
- 2) La posibilidad de que menores sancionados por la Audiencia Nacional por actividades de terrorismo cumplan la medida más cerca de sus familias.
- 3) La regulación normativa de los servicios, como elemento necesario de garantía.

En estas cuestiones, consideramos que las valoraciones y propuestas que efectuamos en el informe del año pasado siguen siendo válidas.

Respecto a la primera de las tres cuestiones señaladas, es muy probable que la volvamos a abordar al realizar el trabajo-informe monográfico sobre los menores extranjeros no acompañados. En todo caso, son cuestiones que podrán ser retomadas en posteriores seguimientos.

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

La intervención del Ararteko en relación con las actuaciones policiales hacia personas de origen extranjero en la zona de San Francisco se inició en 1997. Las acciones llevadas a cabo desde entonces y durante todo el año 1998 se recogieron, de forma resumida, en el informe anual del Ararteko de ese año (cfr. Informe 1998, cap. I, apdo. 1.6.). Además, 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 tema.

Por otra parte, el Parlamento Vasco, en su sesión plenaria de 20 de mayo de 1999, debatió y aprobó una proposición no de ley referente a la situación conflictiva en el barrio de San Francisco de Bilbao y tomó, entre otros, el siguiente acuerdo: “3. El Parlamento demanda la aplicación de las recomendaciones expuestas por el Ararteko en su informe sobre las actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (Bilbao) y que las administraciones implicadas se comprometan a su ejecución. Para contrastar este punto, se solicita al Ararteko que informe dentro de seis meses sobre el grado de cumplimiento de sus recomendaciones y su evaluación del respecto.”

En cumplimiento de este acuerdo parlamentario, el 29 de febrero de 2000 se entregó al presidente del Parlamento Vasco un amplio informe titulado “*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*”, en el que se recogían y valoraban todos los datos recabados. Un resumen de este informe, centrado en los aspectos valorativos o, más concretamente, en el grado de cumplimiento de las recomendaciones y propuestas del Ararteko, fue incluido en el informe ordinario de 1999 (cfr. cap. I, apdo. 1.1.8).

La elaboración del informe de seguimiento citado supuso un importante esfuerzo de recogida de datos y la utilización de cinco fuentes de información complementarias y de muy desigual valor: datos y valoraciones de los responsables de la Ertzaintza y de la Policía Municipal; datos y valoraciones de asociaciones; quejas recibidas en la institución; sentencias judiciales; noticias aparecidas en prensa. A pesar del esfuerzo realizado por obtener y sistematizar la información, y de tratarse de un informe elaborado a petición del propio Parlamento, después de haber sido entregado no fue objeto de ninguna iniciativa o debate parlamentario.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, y dada la dificultad del tema para una institución de las características del Ararteko, durante los tres últimos años no se ha efectuado ningún seguimiento sistemático y específico, sino uno limitado e indirecto mediante las quejas recibidas, las noticias aparecidas en prensa, las reuniones y contactos con el tejido asociativo de la zona, las intervenciones en relación con el centro de acogida nocturna Hontza, el centro de atención diurna de la Comisión Anti-Sida, o el centro de consumo con menores riesgos gestionado por Médicos del Mundo, y las visitas periódicas a algunas comisarías.

- Este año hemos recibido dos quejas relacionadas con actuaciones policiales en la zona, una de ellas presentada por una persona que trabaja con inmigrantes y que fue testigo directo de los hechos, la otra por la propia persona afectada. En ambos casos, los hechos denunciados consistían en cacheos y registros corporales realizados en el interior de los portales (cfr. referencia a las quejas en la "Introducción" del área de Interior, en este mismo informe).

Sobre estas prácticas, la institución del Ararteko efectuó una recomendación específica (relativa a "Los controles sobre las pertenencias personales de los viandantes") en el informe sobre "Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (Bilbao)". En ella, además de insistir en que dichos controles han de limitarse a los supuestos permitidos por la ley y ser siempre superficiales, hacíamos hincapié en que no deben realizarse dentro de portales o de otros lugares cerrados (cfr. Informe al Parlamento Vasco 1998, pág.116).

En relación con las quejas, y con la aplicación de esa recomendación, se ha solicitado información tanto al Departamento de Interior como al Ayuntamiento de Bilbao.

- Respecto al tratamiento informativo de las noticias relacionadas con la zona, se siguen observando problemas señalados en anteriores informes, sobre todo en algunas informaciones cuya fuente es la propia policía. Pero han aumentado las visiones positivas de la zona, al divulgar determinados proyectos de mejora impulsados por las instituciones, o al hacerse eco de iniciativas solidarias o de acercamiento cultural promovidas por los agentes sociales.
- La relación con la Coordinadora de Grupos por la Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala se ha centrado, en los últimos años, no en cuestiones policiales, sino en otras de carácter urbanístico o que afectan a la infraestructura de servicios del barrio.
- En relación con determinados recursos de atención a población en situación de riesgo con presencia en la zona, esta institución ha intervenido, bien de oficio, bien por quejas de vecinos, bien por petición de asociaciones, respecto a tres de ellos: el centro de atención nocturna Hontza, el centro de atención diurna gestionado por la Comisión Anti-Sida, y el centro de consumo con menor riesgo gestionado por Médicos del Mundo; estos dos últimos situados en la calle Bailén. Las intervenciones, normalmente, se han centrado en cuestiones urbanísticas (trámites de autorización de cada servicio), en cuestiones policiales (respecto a inhibiciones o actuaciones consideradas incorrectas), o que pretendían buscar el acuerdo entre posiciones encontradas. Respecto a esta última cuestión, con frecuencia se han puesto de manifiesto las diferentes posturas y sensibilidades presentes entre los colectivos de vecinos, y las dificultades para conciliar diferentes intereses y derechos.

Una de las últimas intervenciones consistió en las visitas de la Ararteko al centro Hontza y al centro de consumo con menor riesgo, inaugurado este año, realizadas el pasado 18 de diciembre. De algunas de estas actuaciones se ofrece información en este mismo informe (cfr., por ejemplo, en el área de Bienestar Social - resumen de queja 925/2001).

- Por último, mediante las visitas efectuadas a algunas comisarías de la Ertzaintza y de la Policía Municipal y determinadas quejas, se ha comprobado una vez más que, en contra de lo recomendado y de la aceptación formal de nuestras recomendaciones, el registro corporal con desnudo sigue siendo una práctica utilizada, sin que quede clara su necesidad o se deje constancia expresa de su justificación (cfr. recomendación general en el capítulo VI del informe 2001 y referencias en los apartados 1.1.11 y área de Interior, en este Informe 2003).

A juicio de esta institución, las actuaciones en curso y los proyectos de regeneración e intervención en la zona, algunos de ellos muy avanzados ya, deben ayudar a resolver las cuestiones planteadas en su día (en línea con las recomendaciones, tanto de carácter general como específicas, sobre actuaciones policiales), ofrecer posibilidades para la colaboración con los agentes sociales y el tejido asociativo de la zona y deben repercutir, en última instancia, en una mejora de las condiciones de vida de las personas que viven o trabajan en el barrio, entre ellas, el amplio colectivo de personas de origen extranjero.

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

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

Durante el año 2000 se mantuvieron reuniones de trabajo sobre los contenidos del informe con las profesionales de las unidades de base, y con el personal responsable de estos servicios de los ayuntamientos y diputaciones forales, en cada uno de los territorios históricos. La amplia participación de profesionales del sector (unas 300 personas en cuatro reuniones) y la colaboración activa de los diputados forales de Bienestar Social permitieron el contacto y la difusión directa de los contenidos y recomendaciones del informe a aquellas personas que tienen a su cargo la atención del servicio y, por tanto, posibilidades de mejorarlo en la práctica. Permitió también recoger de primera mano algunos de sus problemas y demandas: sensación de desbordamiento; dificultades específicas del trabajo social en las zonas rurales o dispersas; importantes diferencias retributivas y de estatus profesional en función del territorio y de cada municipio; gran proporción de situaciones de interinidad; limitaciones para llevar adelante los convenios de inserción; problemas de coordinación con otros servicios; dudas respecto a las fórmulas de gestión (municipal o centralizada) más convenientes para determinadas ayudas o programas...

Se apreció una opinión generalizada sobre la necesidad, recogida en el propio informe, de efectuar una reflexión estratégica acerca del grado de desarrollo alcanzado por los servicios sociales de base y sobre lo que deben suponer en el futuro, como elemento esencial de las políticas de bienestar social.

Las reuniones mantenidas entonces con cada uno de los tres diputados forales de Bienestar Social permitieron analizar en común algunos de los problemas, conocer las previsiones de mejora, y también algunas de las principales limitaciones, tanto presupuestarias como competenciales.

Respecto a estas últimas, el 8 de febrero de 2001 se firmó un acuerdo interinstitucional que buscaba, precisamente, la clarificación de responsabilidades y competencias en cuanto a los diferentes servicios y programas sociales –entre ellos, a los servicios sociales de base– por parte de las instituciones comunes, territoriales o locales.

Tanto el acuerdo global como los acuerdos territoriales que se firmaron en los Territorios Históricos de Bizkaia y Gipuzkoa suponían la concreción de una propuesta, de fecha 9 de noviembre de 2000, de la Mesa Interinstitucional compuesta por EUDEL, las diputaciones forales de los tres territorios y el Gobierno Vasco, para el desarrollo de la Ley 5/1996, de servicios sociales. Dicha propuesta establece una serie de principios básicos: cada servicio o programa recaerá en una única administración; cabe la delegación competencial de diputación foral a ayuntamientos y a la inversa, para garantizar

una prestación más eficiente de los servicios; la atención de las personas válidas corresponde a los ayuntamientos y la de las personas dependientes a la diputación foral...

Respecto a los servicios sociales de base, el Acuerdo-Marco de 9 de febrero de 2001, para el Territorio de Gipuzkoa reconoce la existencia de una insuficiente estructura; establece que *“la información, valoración y orientación de los ciudadanos en cuanto a sus derechos y en cuanto a los recursos sociales existentes será de competencia municipal”*; los define como *“la puerta de entrada a todo el sistema de servicios sociales”*; y recoge el compromiso de realizar *“un Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa que establezca el nivel exigible de prestación de servicios, específicamente en lo que hace referencia a los servicios sociales de base tanto a nivel territorial como comarcal o subcomarcal, e incluso municipal.”*

Respecto a la situación de los servicios sociales de base en Bizkaia, el acuerdo de 29 de diciembre de 2000 para este territorio establece que *“El mantenimiento de estos servicios incluyendo siempre el coste de su personal corresponderá en su competencia a los ayuntamientos”*. Y añade que ello será *“Sin perjuicio de la oportuna colaboración con la Diputación Foral en temas de formación, aplicaciones y cruces informáticos y la coordinación para el establecimiento de programas sociales cuyo ámbito de aplicación sea Bizkaia”*.

Como hicimos constar en nuestros últimos informes anuales, los acuerdos alcanzados mostraban una clara voluntad para resolver problemas señalados y aplicar recomendaciones efectuadas en diferentes informes monográficos del Ararteko, no sólo en el específico dedicado a los servicios sociales de base. Suponía, además, a juicio de esta institución, un paso importante en la clarificación de funciones que debía servir para mejorar el servicio ofrecido a la ciudadanía, y constituían un instrumento de referencia para seguimientos posteriores.

Tomando como base, pues, los referidos acuerdos, con vistas al seguimiento de las recomendaciones, la Ararteko se dirigió, de oficio, a cada uno de los diputados forales de Bienestar Social, y al presidente de EUDEL solicitando información, centrada en tres cuestiones:

1. Avances realizados en cada territorio o ámbito de competencia en relación con cualquiera de las 21 recomendaciones efectuadas en nuestro informe de 1999.
2. Valoración de cada una de las cuatro instituciones sobre las mejoras derivadas o las dificultades encontradas en la aplicación de los acuerdos.
3. Pasos dados en el desarrollo de algunos compromisos concretos como la elaboración del Mapa de Servicios Sociales prevista en el Acuerdo-Marco para el Territorio Histórico de Gipuzkoa.

Estas informaciones se solicitaron el 27 de noviembre de 2002 y las respuestas obtenidas pudieron ser analizadas, resumidas e incluidas en el informe del año pasado (cfr. apdo. 1.1.8 del Informe 2002).

Como se puede comprobar, el nivel de concreción de las respuestas obtenidas varía según cada administración. En todo caso, permiten conocer mejor los avances y las dificultades experimentadas en la mejora de los servicios sociales de base y el cumplimiento de las recomendaciones; permiten también apreciar importantes diferencias territoriales...

La fórmula de seguimiento utilizada puso de manifiesto también sus propias limitaciones. Tal y como se concluía en nuestro informe del año pasado: “la dispersión de los servicios sociales de base y su configuración municipal permite situaciones muy diferentes y dificulta el seguimiento sobre las cuestiones más ligadas a la práctica profesional y al servicio que, efectivamente, se presta a la ciudadanía”.

Dadas las dificultades para obtener información sobre cada municipio, y teniendo en cuenta que la obtenida el año pasado, al menos para Álava y Gipuzkoa ofreció ya bastantes datos actualizados (cfr. Informe 2002, cap. I, 1.1.8), este año hemos optado por no iniciar ninguna actuación específica de seguimiento.

En todo caso, sí hemos tenido conocimiento de algunos problemas surgidos en determinados servicios sociales de base, como en el caso de Erandio, que tienen que ver con situaciones profesionales poco estables, lo que repercute negativamente en la continuidad del servicio y, consiguientemente, en la atención ofrecida a la ciudadanía.

1.1.9. SEGUIMIENTO SOBRE LA ATENCIÓN COMUNITARIA DE LA ENFERMEDAD MENTAL EN LA CAPV

El informe extraordinario de la institución del Ararteko sobre la atención comunitaria a las personas con enfermedad mental fue hecho público y entregado al presidente del Parlamento Vasco el 19 de junio de 2000, y fue debatido en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas el 26 de octubre de ese año. También fue objeto de una comparecencia del Consejero de Sanidad, a petición propia, ante la Comisión de Sanidad del Parlamento, el 16 de noviembre.

El informe efectúa, concretamente, 18 recomendaciones que afectan a diferentes administraciones, no sólo al Departamento de Sanidad. Precisamente, la implicación de diferentes administraciones y servicios en la respuesta a las necesidades de las personas con enfermedades mentales crónicas fue una de las dificultades a la hora de abordar el tema y delimitar responsabilidades, y también lo es a la hora de valorar los progresos realizados.

El año 2001 el seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones se limitó a la utilización de dos vías complementarias: el intercambio de información con representantes de las asociaciones de familiares de enfermos mentales integradas en FEDEAFES, y la solicitud de datos al Consejero de Sanidad. La petición de datos al Consejero se planteó en términos bastante amplios y, al margen de los datos e informaciones de carácter general, solicitamos también información detallada sobre algunas de las principales preocupaciones que nos habían expuesto las asociaciones de familiares de personas con enfermedad mental en una reunión mantenida con ellas. Se trataba, con ello, de recoger las valoraciones de los responsables de Sanidad sobre cuatro problemas básicos planteados por las asociaciones:

- Limitaciones de la unidad de psicosis refractaria.
- Diferencias de criterio entre los diferentes territorios respecto a los ingresos involuntarios.
- Problemas de seguimiento de casos y coordinación entre profesionales.
- Sobrecarga de trabajo en los centros de salud mental y sus consecuencias.

La respuesta de Sanidad consistió en un documento elaborado por el jefe de Asistencia Psiquiátrica y Salud Mental de Osakidetza, al que se acompañaba la valoración del primer año de funcionamiento de la Unidad de Psicosis Refractaria del Hospital Psiquiátrico de Álava. El documento abordaba, en una primera parte, las cuestiones relacionadas con cinco de las 18 recomendaciones del informe, y en una segunda, los cuatro temas concretos arriba planteados. Las cinco recomendaciones a las que se daba respuesta eran las de:

- Reforzar la red de recursos intermedios (recomendación 5ª del Informe).
- Incrementar los servicios destinados específicamente a la población de menores (6ª).
- Garantizar el acceso a la rehabilitación (10ª).
- Controlar y evaluar la calidad de los servicios (12ª).
- Promover la creación de fundaciones tutelares (15ª).

Así pues, la respuesta se centró en estas cinco recomendaciones y sobre cada una de ellas reconocía determinadas carencias, informaba sobre la creación de algunos servicios nuevos o sobre determinados acuerdos adoptados, o apuntaba futuras actuaciones de mejora, con diferentes niveles de concreción. Fue resumida e incluida en el informe anual (cfr. apdo. 1.1.9 del informe 2001).

El seguimiento del año 2002 se centró, precisamente, en dos de las cuestiones hasta ahora apuntadas:

1. La situación de las fundaciones tutelares.
2. La cuestión de la judicialización ambulatoria, relacionada con el tema de los ingresos involuntarios.

En el informe anual del año pasado se ofrecía un amplio resumen de la situación, especialmente sobre la realidad de las fundaciones tutelares en cada territorio (cfr. apdo. 1.1.9 del informe 2002).

Durante este año 2003 hemos continuado con algunas de las actuaciones anteriores y se han iniciado otras nuevas. Así:

- Se ha mantenido la relación con las asociaciones integradas en FEDEAFES, recogiendo sus preocupaciones actuales e iniciando algunas actuaciones de oficio.
- Se ha seguido participando en foros interinstitucionales surgidos para analizar la cuestión de la judicialización ambulatoria.
- Se han abordado estas cuestiones y efectuado propuestas en las Jornadas de Coordinación entre Defensores.
- Se ha retomado el tema de la atención psiquiátrica a la población infantil, con la visita al centro de día educativo-terapéutico, situado en La Ola (Sondika)...

Reflejaremos aquí algunas de estas actuaciones.

1. Principales problemas planteados por la Federación de Euskadi de Asociaciones de Familiares y Enfermos Psíquicos (FEDEAFES)

Además de participar en diferentes actos organizados por la Federación o sus asociaciones, el 12 de noviembre, a petición de la Ararteko, mantuvimos una reunión con sus representantes. Resumiremos aquí sus planteamientos. Se abordaron básicamente, 8 cuestiones:

1.1. Pisos protegidos

Las asociaciones, basándose en su propia experiencia, plantean que algunas personas con enfermedad mental, desde un punto de vista terapéutico, necesitan vivir fuera del entorno familiar. Muchas de dichas personas, para poder independizarse, necesitan un apoyo y una supervisión, y consideran que el recurso que más se adapta a sus necesidades son los pisos protegidos.

Se trata de personas que en la mayoría de los casos no disponen de ingresos económicos propios y que, por tanto, tienen serias dificultades para asumir los gastos de alquiler y manutención. Tampoco suelen poder acceder a viviendas de protección

oficial, por no cumplir los requisitos económicos, incluso cuando tienen un trabajo protegido, remunerado.

Por ello, consideran una buena opción para la creación de dichos pisos, el que las asociaciones de familiares y enfermos psíquicos pudiesen acceder a un tanto por ciento de los pisos sociales que se crean en Euskadi, para poder convertirlos en pisos protegidos. Ello exigiría revisar los criterios actuales.

1.2. Mini-residencias

En la misma línea de solucionar los problemas de alojamiento de forma adecuada, demandan la necesidad de crear mini-residencias de 10 ó 15 personas, en las que exista una atención continuada las 24 horas del día para todos aquellos afectados que no tengan capacidad alguna de independizarse.

1.3. Centro de Salud Mental de Llodio

Aunque existe un proyecto desde hace unos doce años, Osakidetza ha retrasado hasta el momento su decisión sobre el futuro Centro de Salud Mental de Llodio, que debería estar abierto en la antigua residencia de ancianos. El motivo de la demora parece ser el notable incremento del presupuesto previsto por el Departamento de Sanidad para este proyecto, cifrado inicialmente en 360.000 €, y que se multiplicaría al menos por tres.

Según parece, el Departamento analiza la posibilidad de derribar el edificio y construir uno nuevo en su lugar, o bien mantener las fachadas y remodelar la estructura, atacada por las termitas desde hace varios años, y existen anteproyectos para cualquiera de las dos opciones.

El actual centro de salud mental está ubicado en un piso de la localidad, presenta deficiencias de accesibilidad y, según las asociaciones, no se adapta a las necesidades de los pacientes de la zona, lo que obliga a desplazarse a Vitoria para poder seguir los tratamientos.

Consideran, pues, urgente, la construcción de un nuevo centro de salud mental. En su opinión, no sólo permitiría mejorar la atención a las personas con enfermedad mental, al contar con espacio para consultas de psiquiatría, enfermería y asistencia social; además podrían disponer de talleres ocupacionales y un centro de día; incluso la asociación de familiares podría usar parte del espacio para ubicar talleres de tiempo libre que permitan la integración social de los afectados por esta dolencia en todo el Valle de Ayala.

Sobre este tema, en función de la información recibida, la Ararteko decidió iniciar un expediente de oficio ante el Departamento de Sanidad, del que todavía no se tiene respuesta.

1.4. Persona de referencia

Las asociaciones insisten en la necesidad de una mayor coordinación en el seguimiento de los cuidados de un enfermo crónico agudo, asegurando la persona de referencia del afectado, para garantizar así la continuidad de su tratamiento.

Ello requiere, en su opinión, una implicación de los poderes públicos, vinculación con el usuario cliente, y negociación entre profesionales, cliente o, en su caso, familiares.

1.5. Empleo

Las asociaciones plantean la necesidad de potenciar el “empleo con apoyo” frente al resto de modalidades.

En este sentido, manifiestan su apoyo a nuestras propuestas y recomendaciones efectuadas en el informe extraordinario *La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV*.

1.6. Subvenciones

Las asociaciones plantean los graves problemas que les ha generado, en la gestión de sus programas y actividades, la concesión tardía de las subvenciones y los recortes en las ayudas introducidos por el Departamento de Acción Social del Gobierno Vasco. La combinación de ambos factores (resolución tardía –que estaba todavía pendiente en noviembre para ayudas correspondientes al 2003– y recorte de ayudas respecto a años anteriores) hace que muchas actividades ya realizadas (por ejemplo, colonias de verano) se encuentren a posteriori con una financiación insuficiente.

A modo de ejemplo, se analizan las repercusiones negativas que ello ha supuesto en el servicio de tratamiento y orientación en domicilio gestionado por ASASAM (la Asociación del Valle de Ayala).

No es la primera vez que la institución del Ararteko ha tenido que intervenir ante este inadecuado funcionamiento administrativo (cfr. por ejemplo, Informe 1995, cap. I apdo. 2.2.1). En cualquier caso, este último año han sido numerosas las asociaciones que, de modo formal o informal, nos han planteado sus quejas ante convocatorias y resoluciones tardías que condicionan su trabajo, la continuidad de sus programas y las posibilidades de planificación.

1.7. Confidencialidad

Respecto a la confidencialidad en la información, las asociaciones reconocen que el paciente necesita de la confianza y respeto del profesional, pero si la familia, tutor o persona de referencia tiene que responsabilizarse de la continuidad de sus cuidados, consideran que se les debe tener en cuenta en el proceso terapéutico como informantes privilegiados, como cuidadores directos. Opinan que no siempre cuentan con la información que necesitarían.

1.8. Cuidadores directos

En este punto, las peticiones se concretan en:

- “Que se escuche a los cuidadores porque sabemos que los minutos de consulta pueden ser tan irreales como su patología lo indica, y quién mejor que los cuidadores para informar de la realidad del día a día del paciente”.
- “Que nos cuiden, para que podamos seguir siendo cuidadores: formación, grupos de apoyo, servicios de respiro, reconocimiento de nuestro papel en el proceso terapéutico”.

Al hilo de estas ocho cuestiones, surgieron también otras relacionadas directamente con las recomendaciones o los contenidos del informe. Así:

- Las situaciones de estancamiento en las Mesas sociosanitarias de Álava y Bizkaia, que afecta a la clarificación del espacio sociosanitario.
- La saturación en el centro de día de agudos, en Álava.
- La necesidad de instrucciones o protocolos de actuación para la Ertzaintza.
- La cuestión de los tratamientos involuntarios...

2. Judicialización ambulatoria

En cuanto a los tratamientos ambulatorios obligados para personas con enfermedad mental que, así, pueden evitar reingresos, personal de la institución ha mantenido relación con otras defensorías interesadas en el tema y con asociaciones, ha participado en foros institucionales, así como en el taller sobre tratamiento ambulatorio en supuestos de enfermedad mental grave, llevado a cabo este año en Bilbao. En ese taller se adoptaron una serie de resoluciones, que se recogen en este mismo informe (cfr. "Introducción" del área de Sanidad: 11.1).

3. Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo

En las Jornadas del 2003, llevadas a cabo en Toledo y Albacete, se abordó la situación de las personas con enfermedad mental como tema central y monográfico. La Ararteko presentó una ponencia con el título "Recursos y servicios destinados a la salud mental infanto-juvenil y a psicogeriatría". La referencia a su contenido y conclusiones se encuentra en este mismo informe (cfr. anexo I).

4. Salud mental de la infancia y adolescencia. Visita al centro de día educativo-terapéutico de La Ola

La salud mental de la infancia y la adolescencia se abordó específicamente en nuestro informe extraordinario sobre la atención comunitaria de la salud mental (apdos 4.6, 4.7 ó 3.4). Entre las necesidades detectadas y destacadas se señalaban:

- La descentralización de los equipos de psiquiatría infantil.
- El incremento de los recursos humanos especializados (como psiquiatras infantiles o psicólogos).
- La necesidad de crear estructuras intermedias en los diferentes territorios y comarcas.
- La potenciación de comisiones socio-educativo-sanitarias.
- Revisar los programas de respuesta a los trastornos alimentarios...

Y alguna de las recomendaciones se refería, concretamente, a este sector de la población. Así, la recomendación 6ª proponía, textualmente:

"Incrementar los servicios destinados específicamente a la población de menores

De acuerdo con los datos de este informe, es llamativa la escasa respuesta específica a las necesidades de atención del colectivo de menores. Así:

- *la insuficiencia (en el caso de estructuras intermedias, la inexistencia) de los recursos destinados a la atención psiquiátrica de la infancia y adolescencia;*
- *la necesidad de programas de atención temprana, centros de día, programas ocupacionales... para las personas afectadas por autismo;*
- *la respuesta insuficiente a “nuevas” y crecientes necesidades, como las derivadas de los trastornos de la alimentación (anorexias y bulimias)...*

Es necesario, pues, dedicar una atención preferente a este sector e incrementar los recursos destinados a él.”

Estas cuestiones y propuestas fueron objeto de debate, en su día, por parte del propio Consejero de Sanidad. Sin embargo, han vuelto a plantearse a esta institución en reiteradas ocasiones, tanto por parte de determinadas asociaciones, como desde responsables de los sistemas de protección, o a raíz de las visitas que realizamos periódicamente a centros de protección y de reforma.

Por otra parte, a los pocos meses de hacerse público el referido informe, se puso en marcha un nuevo recurso en el Territorio Histórico de Bizkaia: el centro de día educativo-terapéutico ubicado en La Ola (Sondika).

El 10 de febrero de 2004 la Ararteko y personal de esta institución efectuó una visita al centro para conocer, in situ, su funcionamiento. Resumiremos aquí, algunos datos significativos:

- El centro inició sus actividades con menores el 29 de noviembre del año 2000, a raíz del convenio firmado entre la BBK (propietaria de las instalaciones de La Ola) y los Departamentos de Educación y Sanidad.
- No existe propiamente una creación formal del centro. Su funcionamiento se basa en el convenio y el acuerdo entre las partes que aportan, cada una, diferentes recursos (humanos, materiales...).
- Atiende desde sus inicios a unos diez menores (8-9 chicos y 1-2 chicas) en dos grupos o aulas. Así, durante estos años, ha atendido a un total de 27 menores (23 chicos y 4 chicas), con una estancia media aproximada de año y medio.
- El proyecto inicial preveía, lógicamente, los aspectos necesarios: finalidad del centro; perfil de los destinatarios; procedimiento de acceso; personal sanitario y educativo; mecanismos de coordinación; relación con las familias; documentos básicos del centro; etc.
- La experiencia ha ido aconsejando introducir algunas modificaciones respecto al proyecto inicial. Así, por ejemplo, respecto a la edad de los menores atendidos (inicialmente 10-14 años; ahora también de 9) o respecto a los horarios de atención y la relación con los centros ordinarios (4 tardes a la semana en los propios centros de origen)...
- El centro de día se sitúa en un edificio independiente dentro de las instalaciones de La Ola. Cuenta con dos aulas, un gimnasio o zona cubierta, una zona de despachos, salas de reunión y servicios, habitación con cama, locales para talleres... Además utiliza, de forma compartida con el Colegio de Educación Espe-

cial, otros espacios como el comedor, un amplio gimnasio o locales para actividades varias, además de los cuidados espacios exteriores.

- El equipo del centro está compuesto de personal especialista que depende de Educación (6 personas en comisión de servicios: 1 coordinadora; 3 profesoras de Pedagogía terapéutica; 2 auxiliares) o de Sanidad (1 psiquiatra; 1 psicóloga; 1 logopeda a media jornada).

Este equipo se refuerza con personal en prácticas y voluntariado. Además interviene semanalmente en el centro un psiquiatra del Centro de Salud Mental Uribe-Costa y mensualmente una profesional del Berritzegune.

- En cuanto a la confidencialidad de los informes o la conservación de los expedientes –que se archivan en el centro, bajo llave- el personal con el que nos reunimos manifiesta claridad y asunción del principio de confidencialidad, aunque no existe ninguna normativa o protocolo específico, más allá de los criterios generales establecidos para cada sector.
- Las normas de convivencia se discuten y adoptan de forma participativa con los propios chavales; no existe un reglamento de régimen interior.

Una de las cuestiones sobre las que nos interesamos especialmente fue la de saber hasta qué punto las plazas actuales (10) eran suficientes para dar respuesta a las necesidades. Téngase en cuenta que:

- Se trata del único centro de estas características para todo Bizkaia.
- El proyecto inicial contemplaba la posibilidad de incrementar el número de aulas, en función de la experiencia, hasta cuatro.
- Es habitual que exista una lista de espera (en el momento de la visita, de 6 menores que reúnen todos los requisitos y cumplen todos los criterios de acceso).
- Existe todavía cierto desconocimiento del recurso y, por tanto, posibles necesidades y demandas que ni siquiera se formulan.
- Existe una franja de edad (adolescentes) que no tienen cabida en este centro...

Oídas las opiniones de las profesionales del centro y en función de los datos y valoraciones recogidas, esta institución no tiene duda sobre la necesidad de más recursos de estas características. Solamente con los datos de las listas de espera se llega ya a esta conclusión. Y más si consideramos que se trata de demandas filtradas, analizadas, que cumplen todos los requisitos y han superado los procedimientos previamente establecidos.

Puede que la respuesta a estas necesidades se consiga con la ampliación del recurso visitado, incrementando sus plazas hasta 15 ó 20, lo cual exigiría, evidentemente, reorganizar espacios y aumentar el personal. O puede que se logre una respuesta mejor con la creación de otros recursos, similares o con características diferentes, en otros lugares. En este caso se lograría cierta descentralización, la reducción de algunos desplazamientos, o una mayor proximidad a los centros de referencia y a las familias.

Por otra parte, sería conveniente que el centro dispusiera de un marco normativo más claro y garantista, al menos en aquellas cuestiones que afectan más directamente a los derechos: criterios de acceso, gestión de las listas de espera, reglamento de régimen

interior, garantías en la confidencialidad de los informes... Claridad que beneficiaría tanto a los usuarios y sus familias como a las propias profesionales que desarrollan en él su trabajo.

Esto es lo que se refiere a Bizkaia.

Respecto a Gipuzkoa, esta institución tiene conocimiento del "*Proyecto para la puesta en funcionamiento de un centro de día terapéutico-educativo para adolescentes*", elaborado por la Subcomisión infanto-juvenil del espacio sociosanitario, con la participación de Osakidetza, el Departamento de Educación y Gizartekintza. Proyecto con similitudes, y también con diferencias, respecto al centro visitado en La Ola pero que, en todo caso, trata de dar respuesta a una serie de necesidades que nadie pone en duda.

Sobre algunas de estas cuestiones la Ararteko ha solicitado y recibido ya cierta información en el marco de las actuaciones de seguimiento del informe sobre necesidades educativas especiales (cfr. en este mismo informe, apdo. 1.1.10).

En una primera respuesta (recibida el 6 de marzo de 2003), precisamente tras referirse al centro de La Ola, el Departamento de Educación señalaba que: "*Está a punto de firmar un nuevo convenio con OSAKIDETZA para desarrollar una experiencia similar en el territorio de Araba y se encuentra en preparación y definición con OSAKIDETZA Y LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA, una respuesta específica para alumnado con trastornos disociales*".

Pasados unos meses, en octubre de 2003, pedimos información adicional al Departamento, que, respecto a esta cuestión, en su escrito de 30 de enero de 2004, decía: "*En relación a los Convenios con Osakidetza y la Diputación Foral de Gipuzkoa, con la finalidad de abordar la problemática del alumnado con problemas de salud mental, no se han producido avances significativos en relación a la situación anterior, si bien son un objeto de preocupación de este Departamento.*"

Parece, pues, necesario continuar insistiendo respecto a la creación de estos recursos, para lo cual nos planteamos la posibilidad de iniciar nuevas actuaciones de oficio ante los departamentos implicados (Sanidad, Educación, Departamentos de Acción Social de las Diputaciones Forales).

1.1.10. SEGUIMIENTO DEL INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA RESPUESTA A LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES EN LA CAPV

El informe extraordinario de esta institución *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV* se hizo público y se entregó al presidente del Parlamento Vasco el 22 de junio de 2001, y fue objeto de debate parlamentario el 12 de diciembre de ese mismo año.

En el informe ordinario de ese mismo año se recogió un resumen, insistiendo en las 10 cuestiones especialmente preocupantes y en las 21 recomendaciones efectuadas. Y respecto a las 21 recomendaciones dirigidas a la Administración educativa, insistíamos especialmente en las primeras, por su trascendencia y porque afectan a la organización general de nuestro sistema educativo y a sus prioridades: que se dé prioridad a la educación temprana del alumnado desfavorecido y, por tanto, se tenga en cuenta esta prioridad en la regulación del tramo de cero a tres años de la Educación Infantil; que exista una clara discriminación positiva en la asignación de recursos a aquellos centros escolares que atienden en mayor grado a alumnado especialmente desfavorecido; que se adopten todas las medidas necesarias para garantizar una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales y evitar, a toda costa, la creación de auténticos “guetos escolares”...

Con posterioridad, el 17 de junio de 2002, mantuvimos una reunión con la consejera de Educación y los máximos responsables del Departamento, en la que, entre otras, se abordaron cuestiones relacionadas con el informe y la necesidad de hacer un seguimiento de las recomendaciones contenidas en él.

De acuerdo con lo adelantado oralmente en aquella ocasión, esta institución se dirigió, de oficio, el 4 de noviembre de 2002 a la consejera de Educación para recabar una primera información, de carácter general. Información que se requirió nuevamente con fecha 22 de enero de 2003.

Como hicimos constar en el último párrafo de nuestro informe del año pasado: “En el momento de redactar y cerrar este informe (febrero de 2003) seguíamos sin recibir respuesta alguna, lo que nos ha impedido conocer a tiempo el grado de cumplimiento de las recomendaciones y poder informar sobre él. La respuesta se ha recibido, finalmente, el 6 de marzo, en pleno proceso de publicación de este informe, por lo que será incluida y analizada en el informe del próximo año”.

Recogeremos, pues, aquí los datos básicos ofrecidos en la respuesta del Departamento de Educación, recibida el 6 de marzo de 2003, en un documento que lleva por título: *Estado de la cuestión de las acciones que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación desarrolla en relación con el informe de la Institución del Ararteko ‘La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV’ de junio de 2001.*

Por otra parte, en relación con cada uno de los apartados, señalaremos también la información adicional solicitada por nuestra parte el día 6 de octubre de 2003 y la nueva respuesta obtenida del Departamento, de fecha 30 de enero de 2004.

Para mayor claridad, y teniendo en cuenta que se trata de tres documentos relativamente extensos, resumiremos la información apartado por apartado, siguiendo el

orden de las recomendaciones y cada uno de los cinco bloques que el informe diferencia.

* * *

1. RECOMENDACIONES QUE AFECTAN A LA ORGANIZACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO Y A SUS PRIORIDADES

1.1. Prioridad a la educación temprana del alumnado desfavorecido (1ª recomendación)

- La primera respuesta del Departamento de Educación se centra en el Decreto 297/2002, de regulación de las escuelas infantiles para el período 2002-2004, y cita expresamente sus artículos 2 y 4, así como la disposición adicional primera, en las que se recoge la prioridad en la atención al alumnado especialmente desfavorecido.
- Sin embargo, lo que interesa conocer, a efectos de seguimiento, no es tanto el criterio, ya fijado en la Ley de la Escuela Pública Vasca, sino su aplicación real. Y más concretamente, considerando los artículos citados:

1.1.1. Cómo ha quedado reflejada en el mapa actual de 0-3 años (curso 2003-2004) esa prioridad: “Se dará prioridad a las zonas de menor nivel socioeconómico y en general a los niños y niñas con necesidades educativas especiales o necesidades de carácter lingüístico, tal como determina la Ley de la Escuela Pública Vasca en el artículo 9, apartado 2”. (Disposición adicional primera del Decreto).

Es decir, se trata de saber cuál ha sido la aplicación concreta de ese criterio; su reflejo en las plazas o centros creados y en funcionamiento; su extensión a las zonas especialmente desfavorecidas...

1.1.2. Si efectivamente se ha utilizado, dónde o cuántas veces, el criterio compensatorio establecido en el artículo 4 para la reducción de la ratio máxima por unidad.

Por ello, en nuestra petición de información adicional al Departamento, se pedían los datos disponibles sobre la aplicación real y actual de ese criterio.

- La respuesta del Departamento de Educación, de 30 de enero de 2004, remite al consorcio Haurreskolak, encargado de la gestión de una parte de esta etapa, y a las “Pautas para la admisión de niños y niñas” utilizadas por él para la admisión: minusvalía; situación de acogida; necesidades de intervención social, etc.

En cuanto al “mapa de recursos” se limita a señalar que: “Para la implantación de los centros de Preescolar gestionados por el Consorcio existen una serie de criterios como son la voluntad del Municipio de incorporarse al mismo, la disponibilidad de espacio, la situación o zona de desfavorecimiento

social, la escasez de oferta pública y privada y el índice de población desfavorecida.

Desde este punto de vista no existe un ‘mapa’ propiamente dicho sino que es la voluntad de incorporarse a la respuesta educativo-asistencial en esta edad la que define el desarrollo de la oferta”.

- No parece, pues, con los datos disponibles, que se esté logrando escolarizar prioritariamente al alumnado desfavorecido, tal y como recomendaba esta institución. Los puestos escolares, más bien, se crean donde existe una iniciativa privada o municipal para ello, lo cual puede coincidir o no con zonas especialmente desfavorecidas. Esta institución, en tanto no exista una oferta escolar para todos los interesados, considera que debe primar el criterio compensatorio o de discriminación positiva establecido por la Ley, y que sólo una actuación institucional y la consiguiente planificación puede lograrlo.

1.2. Adoptar medidas que garanticen una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales y eviten los “guetos escolares” (3ª recomendación)

La respuesta del Departamento, de marzo de 2003, diferenciaba y daba entidad propia a tres colectivos:

- a) Alumnado con necesidades educativas especiales ligadas a una discapacidad.
- b) Alumnado inmigrante.
- c) Alumnado gitano.

Resumiremos aquí la información recogida sobre cada uno de ellos.

1.2.1. Alumnado con necesidades educativas especiales ligadas a una discapacidad.

En la primera respuesta del Departamento se aportaba el dato global de escolarización de este alumnado: 60 % en la red pública y 40 % en la red concertada. Y se consideraba que se había logrado un mayor equilibrio en la distribución gracias a la acción positiva del Departamento (vía concierto) y a una mayor sensibilidad social.

En nuestra petición de datos complementaria solicitábamos los correspondientes al actual curso escolar. Estos son los datos ofrecidos por el Departamento para el curso 2003-2004:

	RED PÚBLICA	RED CONCERTADA	TOTAL
E. Infantil y E. Primaria	3.341	1.985	5.326
ESO	1.706	1.596	3.302
E. Postobligatoria	216	163	379
	5.263	3.744	9.007

Lo cual supone, en datos globales, que el 58 % se atiende en la red pública y el 42 % en la red concertada.

1.2.2. Alumnado inmigrante.

- En su primera respuesta, el Departamento de Educación efectuaba una serie de consideraciones sobre el progresivo aumento del alumnado inmigrante, los retos que esto suponía para el sistema educativo y el establecimiento de algunas medidas organizativas para una mejor respuesta a las necesidades: nombramiento de responsables en cada territorio y un coordinador general; Comisiones Territoriales de Escolarización; futura elaboración de un “Plan de Atención del alumnado inmigrante”.
- Nuestra petición de información adicional se centró en:
 - Los criterios, normas o medidas que las comisiones territoriales de escolarización estén utilizando o adoptando para lograr el objetivo de nuestra recomendación (garantizar una distribución equilibrada del alumnado y evitar los “guetos escolares”).
 - Los datos actuales de distribución de este alumnado (por territorios, redes...).
 - En qué fase se encuentra el Plan de Atención del alumnado inmigrante que, según el escrito de marzo, se encontraba entonces en proceso de elaboración.
- Respecto a los criterios de matriculación, la respuesta del Departamento, de 30 de enero de 2004, se refiere a los establecidos en las “Instrucciones del Viceconsejero de Educación, encaminadas a regular la escolarización del alumnado inmigrante, fuera del plazo ordinario en la CAPV”, de fecha 29 de septiembre de 2003:
 1. Integración en el proceso de normalización lingüística, mediante los modelos mayoritariamente demandados: B y D.
 2. Proximidad del centro con relación al domicilio familiar.
 3. Equilibrio entre todos los centros (públicos y concertados) sostenidos con fondos públicos.
 4. Aprovechamiento de los recursos existentes en los centros.
 5. Existencia en el centro de alumnado con la misma lengua familiar.
 En cuanto a las matriculaciones en plazo ordinario, se remite a los correspondientes decretos de admisión del alumnado.
- Respecto a la distribución del alumnado inmigrante por territorios, redes o modelos, se ofrecen gran número de datos actualizados a fecha 1 de enero de 2004. La tabla que, seguramente, ofrece una visión más completa de la distribución es la siguiente:

Distribución del alumnado extranjero por territorios y redes escolares

	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV	
	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%
Pública	1.225	81	3.161	75	1.334	57	5.720	71
Concertada	273	10	1.013	25	1.011	43	2.297	29
Total	1.498	100	4.174	100	2.345	100	8.017	100
%	19		52		29		100	

	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV	
	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%
Modelo A	1.227	82	2.639	63	531	23	4.397	55
Modelo B	222	15	899	22	1.002	43	2.123	26
Modelo D	49	3	636	15	812	34	1.497	19
Total	1.498	100	4.174	100	2.345	100	8.017	100
%	19		52		29		100	

En cuanto a las matriculaciones del curso 2003-2004 los datos ofrecidos son los siguientes:

	MODELO A	MODELO B	MODELO D	TOTAL
ÁLAVA	160	72	16	248
BIZKAIA	803	259	225	1.287
GIPUZKOA	21	124	112	257
TOTAL	984	455	353	1.792

El Departamento también aporta datos sobre los programas de refuerzo lingüístico para el alumnado inmigrante de reciente incorporación: convocatoria de comisiones de servicio para profesorado de centros públicos (75 plazas: 45 en Educación Primaria y 30 en Educación Secundaria); convocatoria de subvenciones a centros concertados, efectuada en diciembre de 2003.

En cuanto al Plan de escolarización del alumnado inmigrante se señala que se encuentra incluido en el Plan Vasco de Inmigración aprobado en el Consejo de Gobierno del 9 de diciembre de 2003.

1.2.3. Alumnado gitano.

- La primera respuesta del Departamento hacía referencia a diferentes iniciativas. Así:
 - El Protocolo contra el Absentismo, establecido en Bizkaia en coordinación con los servicios sociales.
 - Los convenios de colaboración con entidades como Iniciativa Gitana y Kalé dor Kayikó.
 - La creación de una comisión de trabajo para reelaborar un nuevo Plan de escolarización de alumnado gitano.
 - El grupo de profesores y profesoras que tienen como función la coordinación territorial del alumnado gitano.
 - Los proyectos de intervención específica o los programas de escolarización complementaria, en casos de grave retraso escolar...
- Nuestra petición de información complementaria se limitó a tres cuestiones para conocer:
 - Si se ha llegado a formalizar el “convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Bilbao para desarrollar talleres socioeducativos con adolescentes de 12 a 16 años en riesgo de absentismo esco-

lar”, del que en el primer escrito se exponía la intención de desarrollarlo.

- Si el Plan de escolarización del alumnado gitano se ha elaborado ya, y si se prevé su incorporación al plan integral impulsado desde el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.
- Los datos actuales disponibles de distribución de este alumnado (por territorios, redes...).

Respecto a esta última cuestión se ofrecen los últimos datos disponibles, correspondientes al curso 2001-2002:

	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	TOTAL	%
Alumnos/as de E. Primaria	239	1.100	211	1.550	67
Alumnado de E. Secundaria	76	400	67	543	23
Alumnado de centros concertados	51	70	98	219	9
TOTALES	366	1.570	376	2.312	100

En cuanto a los centros que ese curso contaban con alumnado del pueblo gitano, los datos ofrecidos son:

	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	TOTAL
Centros de E. Primaria	19	63	26	108
Centros de E. Secundaria	9	28	13	50
Centros concertados	8	8	13	29
TOTALES	36	99	52	187

Respecto a los talleres socioeducativos con adolescentes de 12 a 16 años en riesgo de absentismo escolar, se responde que se ha asignado una subvención directa al Ayuntamiento de Bilbao para su desarrollo.

Y en cuanto a otras medidas o estrategias para mejorar la respuesta educativa al alumnado gitano se hace referencia a las que se van tomando en el Consejo para la promoción y participación del pueblo gitano. En concreto, se reproducen los 4 objetivos allí debatidos y las correspondientes líneas de actuación:

1. “Enriquecimiento del currículo de los centros en clave intercultural con distintos referentes culturales, y en particular, los del pueblo gitano y de otras culturas minoritarias presentes en el entorno.”
2. “Revisión de la planificación y organización escolar para eliminar las actuaciones de carácter segregador hacia el alumnado gitano.”
3. “Mejora de la relación de los centros con las familias del alumnado gitano y en la participación de la comunidad en la vida escolar para favorecer la superación de desigualdades en el logro de los objetivos escolares.”
4. “Apoyo al alumnado gitano para que supere con éxito las distintas etapas educativas, con especial atención al paso a la Educación Secundaria, tanto obligatoria como postobligatoria.”

1.2.4. Al margen de las cuestiones hasta aquí recogidas -planteadas todas ellas al hilo de las respuestas del Departamento de Educación-, nuestra recomendación 3ª se refería al alumnado especialmente desfavorecido, que no se agota ni se corresponde exactamente con los tres colectivos citados. En este sentido, nuestro informe analizaba la situación, e incluso las calificaciones escolares, en un número considerable de centros -llamados “críticos”- en los que se acumulaba una gran proporción de alumnado de estas características. La recomendación 3ª pretende evitar, precisamente, tales situaciones, y, para ello, sugiere medidas (establecimiento de ratios; revisión de la normativa de matriculación; seguimiento de derivaciones o expulsiones encubiertas).

La respuesta primera del Departamento nada decía sobre estas cuestiones. Así pues, en nuestra petición de información complementaria, se le preguntaba:

- Si tiene previsto adoptar alguna de las medidas propuestas, (establecimiento de ratios; revisión de la normativa de matriculación; seguimiento de derivaciones o expulsiones).
- Si dispone de algún dato sobre distribución de este alumnado que muestre un cambio significativo respecto a la situación y riesgos destacados en nuestro informe. (Téngase en cuenta que la mayor parte de los datos allí explotados corresponden al curso 1999-2000).

La respuesta del Departamento, de 30 de enero de 2004, sigue sin aclarar estas cuestiones.

1.3. Desarrollar las respuestas al alumnado desfavorecido socialmente (recomendaciones 2ª y 4ª)

• En cuanto a las acciones de discriminación positiva hacia el alumnado desfavorecido socialmente, la respuesta del Departamento las concreta, especialmente, en:

- a) Refuerzos educativos.
- b) Proyectos de intervención educativa específica.
- c) Proyectos globales de intervención.

Y en cada uno de los tres campos aporta algunos datos (número de profesores, proyectos, comunidades de aprendizaje...) sobre su evolución en los cuatro últimos cursos (del 2000-2001 al 2003-2004).

Explica también los criterios considerados para adoptar medidas de discriminación positiva (porcentaje de becarios, absentismo escolar, alumnado en especiales dificultades sociales...), los procedimientos (proyectos, actuaciones de oficio), así como las orientaciones a los centros contenidas en la circular de la Dirección de Innovación Educativa sobre “Escolarización del alumnado en relación con situaciones sociales o culturales desfavorecidas”, de enero de 2001.

- En cuanto a los datos de refuerzo educativo en el curso 2003-04 se ofrece el siguiente cuadro:

	Centros	23h	12h	Total horas
ÁLAVA	11	1	10	143
BIZKAIA	62	13	49	887
GIPUZKOA	31	2	29	394
CAPV	104	16	88	1.424

Por comparación, en el curso 2000-01, el número de proyectos en la red pública era 65 y el de profesores 31,5.

- Programas de intervención educativa específica, en respuesta a demandas de los centros en función de una problemática de gran retraso escolar o inadaptación al medio escolar. Curso 2003-04:

	Centros	Profesorado
ÁLAVA	8	11
BIZKAIA	53	54,5
GIPUZKOA	28	24
CAPV	89	89,5

Los datos de 2000-01 eran: 42 proyectos y 62 profesores.

- Proyectos globales de intervención.

La respuesta del Departamento se centra en las “Comunidades de aprendizaje”, como experiencia más novedosa: 7 centros con proyectos aprobados, y cuatro más solicitados. También se refiere a otros proyectos globales como el desarrollado en el Centro Público Vista Alegre de Sestao, en respuesta al colectivo del pueblo gitano.

- Diversificación curricular. Datos curso 2003-04:

	Grupos Pública	Grupos Concertada	Total Grupos
ÁLAVA	21	10	31
BIZKAIA	68	31	99
GIPUZKOA	33	22	55
CAPV	122	163	185

1.4. Clarificación de los CIP y articulación entre la enseñanza reglada y no reglada (recomendación 5ª)

- La primera respuesta del Departamento ofrece un panorama amplio de las diferentes situaciones en las que se están llevando a cabo programas complementarios de educación y aporta un dato global referido al curso 2002-03: “En estos momentos hay unos 400/450 alumnos/as escolarizados en

esta modalidad extraordinaria, lo que supondría aproximadamente un 0,8 % del alumnado escolarizado en ESO”.

La respuesta del Departamento recuerda algunas características de los CIP, del alumnado que atienden, hace referencia al marco normativo (Orden de 30 de julio de 1998 y Orden de 7 de mayo de 2002) y a los límites de edad establecidos...

Analiza también la experiencia de los últimos años de la que extrae algunas conclusiones. Así:

- a) La primera conclusión señala que el contexto más adecuado es el de que en cualquiera de sus modalidades mantiene una conexión con el Centro de Secundaria de origen y permite un retorno a Programas de Diversificación Curricular. En este caso se encuentran aquellos programas que en este momento se vienen desarrollando anexos a Institutos de Secundaria sin perder ningún vínculo con él, pero con programas específicos orientados en la doble dirección de ofertar un modo de trabajo escolar que conecte con los intereses del alumnado y ejercer tareas remotivantes que ayuden al adolescente a reorientar sus propias opciones vitales, ya sea mediante la Diversificación Curricular o mediante la continuidad en un Programa de Iniciación Profesional. En esta circunstancia se encuentran cuatro grupos de alumnado (IES Astrabudua, EPA El Carmen y IES Fco. de Vitoria).
- b) También son de destacar aquellos programas pensados en centros específicos (Por ejemplo el Centro de Educación Compensatoria de Bolueta) que mediante un sistema alternativo tratan de trabajar las capacidades de Educación Secundaria Obligatoria manteniendo las dos orientaciones anteriormente citadas. Solo es viable este sistema si funcionan adecuadamente las coordinaciones previstas y estas permiten una conexión permanente con la familia y el centro escolar de origen. Esta atención se realiza básicamente por Fundaciones o Consorcios como son la Fundación Compensatoria de Vitoria-Gasteiz, la Fundación ‘Ortzadar’ en Donostia y la Escuela Profesional de Otxarkoaga, institución de la Diócesis de Bilbao que desde hace muchos años viene acogiendo a alumnado especialmente desfavorecido.
- c) Completando estas acciones se encuentra en Gipuzkoa la fundación IZAN que interviene con alumnado en especial dificultad desarrollando acciones de seguimiento escolar y de refuerzo educativo en horario extraescolar.
- d) En un tercer caso se encontrarían aquellos alumnos o alumnas que se configuran como grupos específicos de Educación Complementaria en el contexto de un CIP (Centro de Iniciación Profesional) aun no siendo la situación ideal ya que la finalidad de los CIPs es distinta, son de utilidad los recursos disponibles en estos centros, pero deben funcionar adecuadamente las condiciones educativas que permitan un trabajo de las capacidades básicas de la ESO, un proceso remotivador para el alumnado y, por último, una fuerte conexión con el centro de origen en aras a la posible reincorporación a él. En este caso se encuentran aquellos Cen-

tros conveniados con los Ayuntamientos de Errenteria, Donostia-San Sebastián, Barakaldo, Durango y Santurtzi.

e) Por último, y es la situación menos deseable, se sitúan las incorporaciones individuales en un CIP, con un programa individualizado, debidamente tutorizado. Esta situación se suele producir en contextos de población dispersa donde no se puede configurar un grupo específico de Programas de Escolarización Complementaria.”

- Los datos correspondientes al curso 2002-03 se actualizan en el último escrito del Departamento, de 30 de enero de 2004. Los datos del curso 2003-04 se resumen del siguiente modo: “468 alumnos en los Programas de Escolarización Complementaria, de los cuales 73 son chicas.

Se encuentran escolarizados en grupos específicos, en un total de 25 grupos, 386 alumnos. De los cuales, 10 grupos en Bizkaia con 218 alumnos (40 chicas) 10 grupos en Gipuzkoa con 137 alumnos (22 chicas) y 5 en Araba con 31 alumnos (4 chicas).

Estos grupos específicos se sitúan tanto en CIPs como en centros escolares que disponen de programas específicos con esta finalidad.

Alumnado con programas individuales en CIPs asciende a la cantidad de 82 alumnos distribuidos en 81 grupos de CIPs: 41 alumnos en 47 grupos de CIP en Bizkaia, 28 alumnos en 20 grupos de CIP en Gipuzkoa y 82 alumnos en 81 grupos de CIP en Araba.” (Es evidente que en algunos de los datos ofrecidos se han deslizado errores).

En cualquier caso, la aplicación de la reciente Ley Orgánica de Calidad (LOCE) exigirá revisar o replantear este tipo de respuestas a las necesidades de un alumnado con especiales dificultades de adaptación al sistema ordinario.

2. EVALUACIÓN DE LOS CENTROS Y FOMENTO DE BUENAS PRÁCTICAS DE INCLUSIÓN

Respecto a este bloque, que comprende nuestras recomendaciones 6ª, 7ª y 8ª, la respuesta del Departamento se centra en las dos primeras. Así, recoge las líneas de actuación de la Inspección Educativa (Plan trienal de inspección 2002-2005 y planes anuales), así como del Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa. En sus planes de trabajo para los próximos años incluye:

- “Evaluación del subsistema de respuesta a las necesidades educativas especiales en el contexto de evaluaciones propias de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria con muestra representativa de nuestra Comunidad.
- Investigación evaluativa de carácter longitudinal de la implantación del Modelo de Agrupamiento escolar en una escolarización bilingüe del alumnado sordo.
- Investigación sobre modelos de intervención educativa en medio sociocultural desfavorecido.”

Por otra parte se hace referencia a diferentes iniciativas que buscan favorecer las buenas prácticas de inclusión:

- Acciones formativas y de asesoramiento desarrolladas en los Berritzegunes.
- Programas prioritarios incluidos en el Programa GARATU.
- Realización del Congreso sobre la escuela inclusiva.

3. REFUERZO DE DETERMINADAS FIGURAS PROFESIONALES, COORDINACIÓN Y REORGANIZACIÓN

- En este apartado, que en nuestro informe comprendía 5 recomendaciones (de la 9ª a la 13ª), el primer escrito del Departamento optaba por una respuesta global, y un desglose en lo que respecta a la coordinación entre servicios (recomendación 12ª) y la organización horaria de la Educación Secundaria.

- En cuanto a los aspectos más globales de la respuesta, se incluyen las líneas prioritarias establecidas en las Orientaciones del Director de Innovación Educativa para el curso 2002-03 (cuatro de ellas dedicadas al tratamiento de la diversidad y la atención a poblaciones desfavorecidas), y su aplicación en las actuaciones de los directores de Berritzegunes con los equipos directivos de los centros y otras figuras (asesores de etapa, asesores de diversidad...). Se recuerda también la función prioritaria de los asesores o asesoras de necesidades educativas especiales, las sesiones específicas sobre estas cuestiones incluidas en los cursos de acreditación para el desempeño de la función directiva, las orientaciones de principio de curso con los criterios de coordinación de las distintas figuras que intervienen en la respuesta a las necesidades educativas especiales del alumnado...

- Coordinación entre servicios.

Sobre esta cuestión, la respuesta del Departamento hace una referencia general a distintos convenios con diversas instituciones públicas y privadas con la finalidad de mejorar la respuesta a las necesidades educativas especiales, y concretamente al convenio con la ONCE (desde 1984) y a la unidad terapéutico-educativa para alumnado gravemente afectado de psicosis situada en el centro La Ola, en Sondika.

En referencia a este centro, que supone la colaboración entre Educación, Sanidad y la BBK, la respuesta del Departamento señalaba que: "Está a punto de firmar un nuevo convenio con OSAKIDETZA para desarrollar una experiencia similar en el territorio de Araba y se encuentra en preparación y definición con OSAKIDETZA Y LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA, una respuesta específica para alumnado con trastornos disociales".

En nuestra petición de información complementaria preguntamos al Departamento cuál era el estado actual de estas cuestiones, más teniendo en cuenta que fueron objeto de recomendación específica, y de debate parlamentario, a raíz de nuestro informe sobre la *Atención comunitaria de la enfermedad mental*.

La respuesta del Departamento, de 30 de enero de 2004, dice textualmente: "En relación a los Convenios con Osakidetza y la Diputación Foral de Gipuzkoa,

con la finalidad de abordar la problemática del alumnado con problemas de salud mental, no se han producido avances significativos en relación a la situación anterior, si bien son un objeto de preocupación de este Departamento. En todo caso la puesta en marcha de las Unidades hospitalarias infanto-juveniles en relación con la salud mental han mejorado la respuesta a la problemática específica a este alumnado. En estas Unidades hospitalarias actúa el Departamento aportando profesorado hospitalario que dan soporte docente a este alumnado.

En este y en otros temas relacionados con las atenciones sanitarias en la edad escolar no es únicamente una cuestión del Departamento de Educación, Universidad e Investigación sino que abarca a otros Departamentos e Instituciones de la Comunidad Autónoma”.

Sobre este tema, se puede ver el resumen de la visita realizada por la Ararteko al centro de día educativo-terapéutico de la Ola, en el apdo. 1.1.9 de este mismo informe.

- Revisar la organización horaria de la Educación Secundaria.
En esta cuestión, la respuesta del Departamento alude a las limitaciones legales para intervenir y a la potenciación de iniciativas organizativas que faciliten las tareas de seguimiento del profesorado, iniciativas como los proyectos de intervención educativa específica, refuerzo educativo, diversificación curricular, desdobles, etc.
- Se pidió, también, información complementaria al Departamento sobre tres cuestiones concretas de nuestras recomendaciones, sobre las que nada se decía:
 - Respecto al favorecimiento de la diversidad del profesorado, a la posible incorporación de personas pertenecientes a culturas minoritarias o personas con discapacidad (recomendación 10ª, apartado 1º).
 - Respecto a la formación, en respuestas a la diversidad y atención a las necesidades educativas especiales, del profesorado de la ESO (recomendación 10ª, apartado 2º).
 - Respecto a las posibilidades de aplicación de la recomendación 11ª: “Mayor integración de las ‘nuevas’ figuras profesionales en la dinámica escolar”.
 - En cuanto a la incorporación de personas pertenecientes a culturas minoritarias o personas con discapacidad a las tareas educativas se señala que: “A través de Convenios con distintas entidades relacionadas con la etnia gitana se asegura una presencia de monitores y educadores que actúan como mediadores entre el contexto escolar el familiar y el sociocomunitario. En lo que respecta a la presencia de profesorado con discapacidad en la escuela, en las correspondientes OPEs tanto de Profesorado como de Personal Auxiliar se ha realizado la correspondiente reserva de plazas a personas que acrediten minusvalía.”
 - Respecto a la formación del profesorado de la ESO, se hace referencia a la oferta de cursos del Programa GARATU y a los Seminarios y Jornadas Pedagógicas impulsadas por los Berritzegunes.

- Y en cuanto a la mayor integración de las nuevas figuras profesionales, como pueden ser el profesorado consultor y el profesorado orientador, se señala que disponen de seminarios específicos dinamizados por los Berritzegunes.

4. MEJORAS EN LOS PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS

4.a. Detección y valoración de las necesidades educativas especiales (recomendación 14ª)

- La primera respuesta del Departamento se limitaba a señalar quiénes eran las personas responsables de la valoración y propuesta de escolarización (los asesores de necesidades educativas especiales de los berritzegunes) y cómo se refleja la información (“mediante iniciales y dígitos especiales”).
- Se pidió información complementaria, entre otras cuestiones, sobre aspectos de nuestra recomendación de los que nada se decía, como:
 - La relación con otros servicios (sociales y/o sanitarios) para facilitar diagnósticos previos a la escolarización y respuestas tempranas, cuestión sobre la que esta institución ha tenido que intervenir en varias ocasiones ante quejas de familiares y asociaciones.
 - La necesidad de revisar y corregir determinadas situaciones, muy notorias según los datos ofrecidos en el informe, como “las grandes diferencias entre territorios, tanto en tasas de detección como en los criterios de valoración; diferencias significativas en la detección, según se trate de alumnos o de alumnas; la insuficiente consideración de determinadas necesidades educativas especiales...”
- La respuesta del Departamento, de 30 de enero de 2004, desarrolla varias de estas cuestiones:
 - “En septiembre de 2003 una Circular de la Dirección de Innovación Educativa implanta las instrucciones de utilización de los ‘Códigos de Necesidades Educativas Especiales’ (...).
 - Esta clasificación nos permite a través de códigos que preservan la confidencialidad de la información, disponer de una síntesis que nos informa de aquellos aspectos relevantes referidos a la etiología de la situación personal y social, las necesidades educativas que presenta dicha persona, los apoyos que precisa, así como la intensidad de los mismos.
 - En lo que respecta a la relación con otros servicios, existe una aceptable coordinación si bien no existe un sistema unificado de comunicación de información.
En principio, previo a la escolarización, el alumnado con discapacidad es evaluado y diagnosticado por los servicios propios de las Diputaciones Forales que establecen la necesidad o no de “Atención Temprana”, programa que se desarrolla en el periodo 0-3 años por equipos específicos financiados por las Diputaciones Forales. Es a partir de este primer diagnóstico y valoración desde donde se parte, junto con la evaluación psicopedagógica correspondiente, para establecer los criterios y la propuesta de escolarización.

Hay que destacar que los servicios sociales en los tres territorios funcionan de manera autónoma y con criterios propios no uniformes, lo que comporta la necesidad de adaptar los requerimientos de educación a las peculiaridades de cada territorio, destacándose en general una buena colaboración.

- Los criterios sobre los diagnósticos son comunes en los tres territorios reflejados en el Manual que acompaña a los Códigos de necesidades educativas especiales, si bien hay que destacar la autonomía de los profesionales en la consideración de determinadas situaciones que pueden considerarse límite, que están condicionadas por el criterio profesional del personal diagnosticador.
- En relación a la Educación Temprana existe una Comisión de trabajo formada por Osakidetza, las Diputaciones Forales y el Departamento de Educación, Universidades e Investigación que tiene como objetivo elaborar un protocolo de colaboración y coordinación de las tres redes.”

4.b. Unificar criterios en la identificación y registro de las necesidades educativas especiales (recomendación 15ª)

- La respuesta del Departamento señala que “al objeto de disponer de criterios de identificación homólogos así como de disponer de un registro unificado de las necesidades educativas especiales se han realizado las siguientes acciones:
 - a) Reuniones de coordinación territorial donde participan representantes de los asesores de necesidades educativas especiales de cada Berritzegune, Técnicos de gestión de recursos y Técnicos cualificados del Dto. Para el intercambio de puntos de vista y con el objeto de actuar de manera coordinada en distintos extremos de la intervención psicopedagógica.
 - b) Planes de formación específica por programas o por temas de interés común de distintos Asesores de necesidades educativas especiales que permiten una mejora de las prácticas profesionales y una homogenización en cuanto a criterios diagnósticos y de intervención.
 - c) Elaboración de ‘Códigos de n.e.e.’ y su Manual de consulta para uso de los Asesores de n.e.e. donde se describen detalladamente tanto nomenclatura como criterios diagnóstico en tres grandes ejes referidos a las n.e.e. Grupo A: Etiología de las n.e.e. / Grupo B: Códigos de n.e.e. / Grupo C: Apoyos necesarios y su intensidad.
 - d) Prediseño de una base de datos unificada que permita en todo momento tener conocimiento de la situación de la respuesta a las n.e.e. y constatar la presencia de las mismas teniendo en cuenta distintos indicadores. Se estima que estará operativa con todas las garantías de confidencialidad para finales del curso 2002-2003.”
- Respecto a esta base de datos se pidió información complementaria. El escrito de 30 de enero de 2004 dice, a este respecto, que “la base de datos está en fase de elaboración por parte de EJI, incluyéndose la misma en una base de datos más amplia referida al Sistema Educativo en general. La relación de esta información (confidencial) con el resto de la información más

amplia en una base de datos general, ha retrasado la puesta en funcionamiento de la primera”.

4.c. Protocolos de actuación y garantías de confidencialidad (recomendación 16ª)

Esta recomendación se refería a los elementos, normas o criterios establecidos para garantizar la confidencialidad de los datos. La respuesta del Departamento hace referencia explícita a un protocolo de confidencialidad y a unas instrucciones dirigidas a las direcciones de los berritzegunes y a los asesores de necesidades educativas especiales, sobre el tratamiento de la información y el manejo de la información diagnóstica y datos personales, familiares y sociales, en las que se insiste en el principio de confidencialidad. Con posterioridad, en febrero de 2004, se ha recibido en esta institución el texto de las instrucciones citadas (de 26 de noviembre de 2001, del Director de Innovación Educativa) que podrán ser analizadas, como se ha hecho en casos relativamente similares (base de datos médicos promovida por Osakidetza).

4.d. Cuidar el tránsito de la Educación Primaria a la Educación Secundaria (recomendación 17ª)

En referencia a esta recomendación la respuesta del Departamento señala que: “Existen distintas estrategias (...). Entre todas destaca la coordinación previa en el último ciclo de la Educación Primaria, estableciendo distinto tipo de reuniones entre el profesorado de ambas etapas educativas, analizando las dificultades existentes.

En el campo de las necesidades educativas especiales es necesaria la implicación de los Asesores de n.e.e. y la transmisión de información. (...)

En todo caso hay que señalar la conveniencia en determinados casos de la permanencia de determinado alumnado un año más en Educación Primaria a fin de consolidar aprendizajes básicos que mejoran las posibilidades de éxito en la ESO. En este caso se encontraría determinado alumnado con n.e.e. asociado a un Retraso Mental y otras discapacidades que comportan este, así como alumnado de escolarización tardía o irregular, y determinado alumnado inmigrante que no dispone de las competencias básicas de carácter lingüístico que faciliten el éxito de la incorporación a la ESO.”

4.e. Eliminación de barreras arquitectónicas en los centros (recomendaciones 18ª y 19ª)

- La respuesta del Departamento se refiere a diferentes medidas adoptadas para facilitar la accesibilidad, tanto personales como materiales.

Concreta diferentes medidas y aporta datos y cuantificaciones económicas (la mayoría del curso 2002-03).

Se trata de una respuesta extensa que, básicamente, se reproduce a continuación: “Estas medidas de accesibilidad pueden ser de carácter personal o recursos materiales de accesibilidad. Existe un protocolo para la demanda de estas ayudas que en todo caso requieren de los informes preceptivos.

Entre las medidas personales de accesibilidad se encuentran: Auxiliares de Educación Especial, Fisioterapeutas, Terapeutas Ocupacionales, Logopedas,

Profesorado itinerante de los C.R.I. etc. Todas ellas están concebidas para ayudar al alumnado a desarrollar adecuadamente sus capacidades en el marco de la Adaptación Curricular Individual Significativa.

Entre las medidas de carácter técnico o material se encuentran:

1. Ayudas individuales para el Transporte Escolar.
2. Dotación de materiales especializados y ayudas técnicas.
3. Supresión de barreras arquitectónicas.

Para atender el primer grupo de Ayudas anualmente se realiza una Convocatoria a las familias que en el presente curso escolar asciende a 676.700 €. El segundo grupo es el de materiales especiales con los que se dota al alumnado con necesidades educativas especiales dentro de las disponibilidades presupuestarias para atender sus necesidades específicas.

En todas las circunscripciones escolares se dispone del suficiente número de centros en los que el alumnado con necesidades educativas especiales ligadas a una discapacidad motora puede ser escolarizado. En todo caso se asegura al alumnado de las etapas obligatorias la posibilidad de escolarización en centros sin barreras arquitectónicas del entorno más próximo posible al domicilio familiar.

Una estimación del presupuesto destinado al cumplimiento de la Ley 20/1997 para la promoción de la accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación, en los últimos tres años, asciende a 13.430.077,26 €.

Por ejemplo, en estos 3 últimos años se han instalado 26 ascensores, 5 adaptadores de aseos, 27 actuaciones de supresión de barreras arquitectónicas, 5 adecuación de accesos e instalación de una plataforma salva escalera. En las obras de ampliación y reforma de manera sistemática se destina aproximadamente un 7 % del presupuesto a las actuaciones encaminadas al cumplimiento de la Ley 20/1997 que en el conjunto de los tres años asciende a 6.300.000,00 €.

El objetivo es alcanzar el 100 % de accesibilidad en los centros escolares en un tiempo razonable teniendo en cuenta que para acometer dicha supresión se consideran las previsiones facilitadas tanto por los servicios técnicos como por los Asesores/as de n.e.e., considerando factores como la previsión de la presencia de un alumno, el cambio de etapa educativa, y otras consideraciones sociales que nos permitirán adecuar el proceso a las urgencias reales.

En todo caso de oficio, como ya se ha dicho, se arbitran procedimientos para que en toda obra de remodelación se aplique la consiguiente propuesta de accesibilidad.

En el caso de los centros concertados anualmente se hace una convocatoria con este fin que en el trienio 2000-2003 ha ascendido a 692.548,37 €, habiendo atendido a solicitudes de 35 centros de esta red.”

- Esta institución efectuaba una recomendación específica sobre la supresión de barreras arquitectónicas, que se concretaba en la elaboración de un “mapa” de situación sobre las condiciones actuales de los centros y un plan de futuro de acuerdo con el Decreto 68/2000. En este sentido, los datos ofrecidos no aclaran la aceptación o no de ninguna de las dos propuestas. Recogen, eso

sí, el criterio de accesibilidad universal, lo que nos parece muy adecuado: “El objetivo es alcanzar el 100 % de accesibilidad en los centros escolares en un tiempo razonable...”. Por ello, se pidió una información adicional para conocer los pasos previstos para alcanzar tal objetivo.

La última respuesta del Departamento, de 30 de enero de 2004, insiste en las líneas de actuación ya señaladas: obras de remodelación, respuesta a las necesidades planteadas por los asesores de necesidades educativas especiales de los Berritzegunes...

En todo caso, sobre esta concreta cuestión, esta institución ha presentado este año 2003 un informe extraordinario (*Accesibilidad en edificios de uso público en la CAPV*), que incluye datos sobre centros escolares y que dará pie a futuras actuaciones de oficio o de seguimiento.

5. SENSIBILIZACIÓN SOCIAL E IMPLICACIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES

5.a. Sensibilización social e implicación de toda la comunidad educativa (recomendación 20ª)

En su primera respuesta, el Departamento de Educación señalaba su intención de aprovechar el año 2003, Año europeo de las personas con discapacidad, para poner en marcha diferentes iniciativas de sensibilización social, en coordinación con otros departamentos e instituciones,

En el escrito de 30 de enero de 2004, estas iniciativas se concretan en:

- “En las campañas institucionales del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, se trata de que esté presente la diversidad en la imagen y en el texto.
- Por otra parte se ha ofrecido a las entidades con las que se colabora habitualmente, la posibilidad de desarrollar campañas conjuntas y difundir materiales de sensibilización tanto para la comunidad escolar como para el propio alumnado en las distintas etapas educativas.

Hasta el momento se ha concretado en la elaboración y futura difusión de la ‘Guía para elaboración de menús sin gluten’ en colaboración con la Asociación de personas con enfermedad celíaca.

Del mismo modo se han elaborado folletos de difusión en relación con la sordera, destinados a padres y madres y al personal de los servicios sanitarios.

Del mismo modo se han elaborado, en colaboración con distintas entidades, materiales de difusión para padres referidos al Síndrome Autismo y Asperger.

- Por otra parte como acto central del Año Europeo de las Personas con discapacidad se celebró en Donostia el Congreso “Guztientzako eskola” con una participación de 1.200 profesionales y familias.
- En este Congreso se dispuso de un espacio específico, además de los espacios generales de comunicación de experiencias de buenas prácticas inclusivas. Dicho espacio se denominaba “Padres y Madres por la inclusión” donde participaron tanto padres y madres de niños y niñas afectados, como de padres y madres de alumnado ordinario”.

5.b. Relación con las familias y asociaciones (recomendación 21ª).

Sobre esta recomendación, la respuesta del Departamento se refiere en primer lugar y de forma general, a la participación de las personas interesadas (familias, alumnado...) en la toma de decisiones que les afecten. Añade, además, de un modo más concreto, que: “Todos los padres y madres con un hijo que dispone de una Adaptación Curricular Individual Significativa, deben ser informados de la misma y firmar dicha propuesta como constancia de su conocimiento. En caso de desacuerdo con las medidas propuestas existe un procedimiento de reclamación.

Se han establecido Comisiones de seguimiento donde las Federaciones de las Asociaciones de Padres y Madres de alumnado con necesidades educativas especiales manifiestan sus puntos de vista, aportan sus sugerencias y transmiten la opinión de los usuarios de los servicios a la propia Administración. En este momento funcionan las Comisiones de Sordos y de Retraso Mental. Próximamente se tiene intención de convocar la Comisión de seguimiento de alumnado con deficiencia motriz”.

* * *

Hasta aquí el resumen de la información solicitada y obtenida del Departamento de Educación respecto al cumplimiento de nuestras recomendaciones. Consideramos que se trata de una información amplia y detallada que permite, por una parte, un mejor conocimiento y valoración de la situación actual, y, por otra, la utilización de algunos datos e informaciones como indicadores o elementos que se deben tener en cuenta para futuros seguimientos.

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

En el año 1990 la institución del Ararteko realizó el informe monográfico titulado *Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza*. Se trataba de dar a conocer, al Parlamento Vasco y a la opinión pública en general, el estado y las condiciones de esas dependencias, donde las personas detenidas deben permanecer horas, incluso días, hasta ser puestas a disposición de la autoridad judicial.

A partir de aquella fecha, personal de esta institución ha realizado visitas a los distintos centros de detención, con el objetivo genérico de dar continuidad a aquel informe, constatando sobre el terreno el grado de seguimiento de las recomendaciones en él contenidas. En consecuencia, las visitas se suelen centrar -aunque no exclusivamente- en la observación de las dependencias destinadas a calabozos.

En relación con los centros de detención de la Ertzaintza, advertíamos en informes anteriores que, como el plan de remodelación y mejora de los calabozos -puesto en marcha por el Departamento de Interior a raíz de nuestro informe y de las recomendaciones de la Comisión Europea para la Prevención de la Tortura- había supuesto su reforma y adecuación, nuestras intervenciones no se dirigen tanto a supervisar las características físicas de los calabozos como las prácticas policiales referidas a la detención.

Por lo que se refiere a los depósitos municipales de detenidos, dado el gran número existente, hemos de limitarnos a visitar unos pocos cada año, siguiendo distintos criterios para la selección (quejas recibidas, reformas recientes, mucho tiempo sin revisarlos, etc.). Sin embargo, durante 2003, nos han restringido nuestras visitas a las dependencias municipales de detención y calabozos de la Ertzaintza, al depósito municipal de Leioa y a los calabozos de la Ertzaintza de Irun y Deusto. Ahora bien, ésta no es la única fuente de información, ya que la continuación de actuaciones iniciadas en años anteriores, así como la tramitación de varios expedientes de queja, nos ha permitido obtener datos sobre el funcionamiento de diferentes policías locales.

Se resumen a continuación las conclusiones obtenidas a partir de las visitas realizadas.

a) Depósito municipal de detenidos de Leioa

Las dependencias de la Policía Local -visitadas el 11 de noviembre- se encuentran en la planta baja del edificio del Ayuntamiento de Leioa. Para acceder a aquellas desde la vía pública hay una escalera que supone una importante barrera arquitectónica. Aunque las personas con problemas de movilidad pueden llegar a las oficinas policiales entrando por otra puerta del Ayuntamiento, el obstáculo detectado debe erradicarse. Existe otro problema de accesibilidad para llegar a los calabozos, ya que hay que bajar dos tramos de escaleras, que no pueden salvarse por ningún medio mecánico.

Por otra parte, no existe un acceso independiente para la zona de calabozos, sino que es compartido, no sólo con las dependencias de la Policía, sino, incluso, con otros despachos municipales. Al parecer, en su momento se habilitó una entrada directa desde el garaje, pero ahora se halla clausurada porque ese espacio se ha dedicado a otros usos. Desde una perspectiva garantista, esa situación no es deseable, ya que,

además de los problemas de seguridad, la persona detenida queda expuesta al público cuando entra en las dependencias policiales y, por otra parte, se corre el riesgo de que quien acude a denunciar un delito se encuentre cara a cara con su agresor.

Existen dos celdas de tamaño inferior al aconsejable (miden aproximadamente 5 m², cuando la superficie recomendada es de unos 7 m²). Una de ellas cuenta con una ventana al exterior, pero apenas penetra la luz natural, ya que, por motivos de seguridad, se ha colocado delante del cristal una lámina metálica perforada con pequeños orificios. En el interior de la celda se alinean una repisa -donde la persona detenida puede tumbarse- y una letrina de loza, separada por un tabique de media altura. Al otro lado de un pequeño pasillo hay una ducha; también se encuentra a ese lado una lámpara fluorescente que sirve para iluminar todo el espacio -la luz llega escasamente a una de las celdas- y un radiador de calefacción.

Las paredes están alicatadas, material que no se considera adecuado para el recubrimiento, puesto que, si se rompe una baldosa, puede resultar cortante.

La vigilancia no es constante, sino que la realiza un agente cada cierto tiempo. Existe el proyecto de colocar una cámara de vídeo para controlar lo que ocurre en el calabozo, pero -como hemos advertido en reiteradas ocasiones- en su funcionamiento se deberá lograr un equilibrio entre la seguridad y el respeto a la intimidad de la persona detenida. De cualquier modo, los responsables policiales insisten en que la utilización de los calabozos es muy escasa. Aseguran que las detenciones duran pocas horas y, si es preciso que el detenido pernocte, suele ser trasladado a la comisaría de la Policía Local de Getxo. Del mismo modo, aunque existe un dispositivo para realizar la reseña fotográfica, afirman que habitualmente ese trámite se delega en la Ertzaintza.

Sobre las prácticas policiales durante la detención, se abordaron diversas cuestiones, de las que mencionaremos aquí algunas:

a) Al ingresar en el calabozo, se le retiran a la persona detenida todos los objetos que pueda portar -incluido el reloj- y se depositan en un sobre. Por lo que se refiere a la diligencia de registro corporal, nuestros interlocutores nos explicaron que consiste en un cacheo, sin que en ningún momento se produzca el desnudo del detenido.

b) Respecto a la información de derechos a la persona detenida, se nos proporcionó una copia del acta que se utiliza, que únicamente se encuentra redactada en castellano. La falta de disponibilidad de, al menos, un texto en euskara constituye una carencia que es preciso subsanar. En cuanto al contenido de ese documento, conviene poner de relieve que no se recoge como tal el derecho de la persona a ser informada de los hechos que se le imputan y de las razones de su detención. Es cierto que hay un apartado para hacer constar el motivo de ésta, pero en él sólo se menciona la denominación del delito de que se acusa. Posiblemente, en las explicaciones verbales que se ofrezcan al detenido, esa información se vea ampliada, pero -de acuerdo con la ley- es preciso garantizar que la persona conozca los hechos, no la calificación jurídica que éstos merecen. Se conseguiría reforzar esa garantía dejando constancia escrita, en el primer párrafo del acta, de los datos que se han proporcionado al imputado.

Por otra parte, sería conveniente que, después del ofrecimiento de cada uno de los derechos recogidos en el art. 520 de la LECrim., se abriese un apartado para que el detenido manifestase si ha comprendido su significado, así como si desea ejercerlo y de qué modo.

c) La información contenida en el libro de registro de las detenciones resulta demasiado escasa. Por ejemplo, no incluye ninguna referencia a visitas, ni a posibles traslados o salidas de la comisaría. Cuando éstas se producen -para acudir a un centro hospitalario, a un registro, etc.-, los datos deben ser anotados en el propio atestado, pero se facilitaría tanto la consulta como la supervisión posterior de las actuaciones policiales si quedasen, asimismo, registrados en el propio libro.

d) Nos interesamos también por detenciones que pueden presentar ciertas especificidades. Supimos, así, que dos de los agentes son mujeres, por lo que se encargan del registro corporal de las detenidas. Por lo que se refiere a las personas de origen extranjero, los responsables policiales nos aseguraron que no habían apreciado eventuales retrasos en la comprobación de su identidad que diesen lugar a la prolongación excesiva de sus detenciones. En este sentido, manifestaban que si los inmigrantes presentaban documentación válida en vigor, ésta se tomaba en cuenta y eran conducidos sin más trámites al juzgado, lo que nos parece correcto. En cuanto a las personas menores de edad, en caso de detención no son conducidas al calabozo, sino que permanecen en una de las salas destinadas al uso de los agentes.

e) Dado que durante el pasado año se ha estado elaborando el informe monográfico *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV*, y como uno de los aspectos estudiados es la atención policial, abordamos también este tema en el curso de nuestra visita. Percibimos una notable sensibilización hacia la problemática de las mujeres maltratadas, que se había plasmado en iniciativas concretas. Por ejemplo, a raíz de la entrada en vigor de la Orden de protección de las víctimas de violencia doméstica, la Policía Local había elaborado un sencillo protocolo destinado a unificar los criterios de actuación de todos los agentes. Quizás sería conveniente completar ese documento con indicaciones recogidas en el *Acuerdo interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato doméstico*, pero, en cualquier caso, la iniciativa ha de estimarse como satisfactoria. Y lo mismo sucede con otras, como la creación de un registro con las órdenes de alejamiento, en el que se incluye una foto del afectado por la medida. Evidentemente, son actuaciones que resultan más fáciles de realizar en una localidad pequeña, pero ello no les priva de su valor.

Por otra parte, los agentes mostraban su disponibilidad para recibir formación específica sobre esta materia, aunque, al parecer, este año la Academia de Policía Vasca no ha ofrecido esos cursos para las policías locales.

Por lo que se refiere a los recursos de alojamiento para situaciones de urgencia, afirmaban que se utilizaba un hotel y que no habían recibido ofrecimiento alguno por parte de la Diputación Foral de Bizkaia respecto al centro concertado para acoger a las mujeres maltratadas que deben abandonar su domicilio.

Durante la visita revisamos, asimismo, los criterios utilizados para registrar y contabilizar los casos de violencia contra las mujeres, haciendo alguna sugerencia al respecto.

b) Comisaría de la Ertzaintza de Irun

El pasado 14 de octubre de 2003, dos representantes de esta institución visitaron las dependencias de la Ertzaintza en Irun. Se encuentran en un edificio independiente, de construcción relativamente reciente, en el que llama la atención su estado de dete-

rioro, sobre todo, en lo que a los elementos metálicos -muy abundantes- se refiere. Sobre la puerta principal existe un voladizo que da, incluso, sensación de peligro.

Como en el resto de comisarías de la Ertzaintza, la zona destinada a calabozos resulta, en su diseño general, adecuada. Hay once celdas, una de ellas colectiva, de algo más de 9 m² y con puerta de barrotes. Las celdas individuales tienen un tamaño correcto (en torno a 7 m²) y reciben luz natural, aunque por el exterior existe una especie de persiana de láminas metálicas. Dos de los habitáculos presentan doble puerta, una de hierro y otra de rejas con metacrilato. La iluminación no es regulable en su intensidad, a pesar de las reiteradas sugerencias de esta institución en ese sentido. La manta que se proporciona a las personas detenidas es desechable, pero no así la esterilla, que se usa más de una vez. El día de la visita se veían varias de ellas por el suelo, lo que daba sensación de descuido.

El baño, situado frente a las celdas individuales, está separado del pasillo por un cristal translúcido. Cuenta con inodoro, lavabo y ducha y, aunque estaba limpio, la pared, sobre todo en la unión con el cristal, se encuentra muy deteriorada.

Existe un sistema único de calefacción y aire acondicionado y, según manifestaban nuestros interlocutores, la temperatura en la zona de calabozos es estable y buena. Al parecer, en el resto de la comisaría hay problemas, sobre todo en verano, para protegerse del exceso de luz solar. También existen filtraciones de humedad en diversas zonas. En cuanto a las celdas, carecen de toma de aire y sólo se ventilan por la pequeña área perforada de la puerta. De hecho, el detenido que había pernoctado en una de ellas, en el momento de nuestra visita tuvo que ser cambiado a otra, por los notables problemas de condensación.

Sobre la alimentación, el responsable policial nos informó de que la comida y la cena suelen consistir en un bocadillo de tortilla y una pieza de fruta, por lo que recordamos la conveniencia de que, cuando la privación de libertad se prolongue más de 24 horas, se procure a la persona detenida una comida completa y caliente, acompañada de cubiertos de plástico.

Para supervisar las prácticas relativas al desarrollo de la detención, revisamos los registros que se referían a la detención en curso y a otra de un inmigrante, elegida al azar.

En la conversación mantenida con el detenido que se hallaba en el calabozo, supimos que éste había solicitado que avisasen a un abogado particular y que le habían dicho que no había sido posible su localización. Al tratar de comprobar a qué hora se habían realizado las llamadas, nos dimos cuenta de que el dato no había sido registrado.

Fallos similares se detectaron en el caso de la persona extranjera, que había permanecido más de 30 horas en el calabozo. Por ejemplo, se nos explicó que había sido conducido a la Brigada de Extranjería -muy próxima a la comisaría de la Ertzaintza- y así constaba en un documento de aquella, pero los datos referentes al traslado no estaban registrados, ni en soporte informático, ni en el libro de detenidos -que continúa llevándose-, ni en el propio atestado. También se había conducido a la misma persona al hospital y, si bien esa salida constaba en el libro, no aparecía en el registro informático.

Ante estos errores, nos explicaron que se habían producido cambios y que el actual sistema informático de registro de las detenciones se había instalado tres meses antes. Al parecer, el objetivo del nuevo sistema es un control más exhaustivo, pero su aplicación resulta muy complicada en una comisaría como la de Irun en la que hay

muchos detenidos. Daba la sensación de que provocaba más trabajo burocrático, sin ofrecer ventajas perceptibles para los agentes.

Por otra parte, la detención que se estaba desarrollando durante nuestra visita nos permitió obtener algunas informaciones sobre el tratamiento policial de la violencia contra las mujeres, pues esta era la causa que la había provocado. Resultaba evidente la voluntad de registrar tales infracciones bajo un epígrafe específico -lo cual se estima satisfactorio-, pero nos pareció que los criterios no estaban muy claros, puesto que se hizo constar el caso como *maltrato doméstico*, cuando había datos para deducir que el imputado había agredido a una mujer distinta de aquella con la que, al parecer, convivía. Como se explica en el apartado de este informe dedicado a la problemática específica de las mujeres (cap. II.B.1), el concepto de “violencia doméstica” resulta inadecuado y extremadamente ambiguo, por lo que sería preferible y más correcto asumir el concepto de violencia de género o violencia sexista.

En relación con esta misma cuestión, nuestros interlocutores pusieron de manifiesto que, en cada grupo de trabajo, hay al menos una agente femenina, que ha recibido formación especializada y que se encarga de atender a las mujeres que denuncian maltrato. Mantienen relación con los servicios sociales y afirman que el Protocolo interinstitucional ha resultado útil para facilitar los trámites a las mujeres agredidas.

Por lo que se refiere a la detención de personas menores de edad, nos explicaron que, como norma general, no son conducidos a los calabozos. Al parecer, han sido bastante frecuentes las detenciones de menores extranjeros no acompañados. En uno de los casos que revisamos en el sistema informático se observaba que el menor había permanecido en una celda durante el tiempo en que estuvo privado de libertad (unas 17 horas 30 minutos).

Para terminar nuestra visita, analizamos el funcionamiento del sistema de control mediante grabaciones de video en la zona de los calabozos. El responsable del sistema nos explicó que se encuentra permanentemente en marcha, con la excepción de un mes en el que estuvo estropeado. La información se almacena en el disco duro y se hace también una copia de seguridad en cintas que se almacenan en la propia comisaría.

c) **Comisaría de la Ertzaintza de Deusto (Bilbao)**

Dos asesores de esta institución se personaron en esa comisaría el día 17 de diciembre de 2003. Observaron la remodelación que se ha hecho del entorno del edificio: por el lado de la entrada del público se han construido unas rampas que permiten el acceso a las personas con movilidad reducida. Así mismo, en la recepción, se ha rebajado en una parte la altura del mostrador para poder atender adecuadamente a quienes utilizan silla de ruedas.

En la zona de calabozos, hay quince celdas individuales con una superficie aproximada de 7 m², que cuentan con una repisa de borde redondeado y adosada a la pared como único mobiliario. Una de ellas tiene puerta de barrotes y se utiliza en los casos en que la persona detenida sufra de claustrofobia. Dos de los habitáculos reciben luz natural y todos ellos están dotados de un sistema de aireación en el techo -que regula el aire frío y el caliente- y de otro de iluminación, cuya intensidad es regulable. A los detenidos

se les proporcionan mantas y esterillas, las cuales, según nos informaron, se desechan tras un único uso.

En el área descrita, además de las celdas existen otras dependencias; entre otras, hay dos servicios con ducha y una pequeña sala para el registro corporal. En el momento de la visita, había manchas en las paredes, que podrían ser de sangre. Quizás la novedad más reseñable sea una especie de sala pequeña destinada a comedor y equipada con una mesa y cuatro sillas fijadas al suelo. Al parecer, una empresa de catering se encarga de traer la comida para las personas detenidas. Según nos aseguraron, se respeta en la alimentación la diversidad cultural, aunque uno de los detenidos de religión musulmana con los que nos entrevistamos nos dijo que no había desayunado porque sólo le habían ofrecido un sándwich con jamón.

En otra parte de las dependencias destinadas a calabozos se ha preparado una celda específica para la detención de menores. Es más grande (unos 9 m² de superficie) y cuenta con luz natural. Es la primera comisaría de la Ertzaintza que se ha dotado de un local de este tipo y ello constituye una mejora notable que debería generalizarse. Otra novedad encomiable consiste en la instalación de una sala preparada para uso médico (entrevistas con el forense, botiquín, etc.).

Respecto a las prácticas policiales, abordamos diferentes cuestiones (registro corporal, detenciones de personas de origen extranjero, atención a las mujeres que han sufrido violencia de género, etc.) y, como en otras ocasiones, revisamos al azar algunos expedientes, con el fin de supervisar el sistema de registro de datos y la elaboración de los atestados. Puesto que dos jóvenes magrebíes con los que habíamos hablado en los calabozos se habían quejado de la prolongación de la detención, nos interesamos sobre este aspecto.

Según nos explicaron, ambos iban a ser juzgados por el nuevo sistema de juicios rápidos. Ello implica que se les retiene en comisaría hasta que el juzgado señala la vista. Aunque ésta debe tener lugar antes de las 72 horas, lo cierto es que ahora las detenciones duran más que antes. Seguramente resulta una disfunción inevitable, pero, desde una perspectiva garantista, el mínimo exigible consiste en proporcionar a las personas afectadas las explicaciones precisas sobre lo que está ocurriendo.

Por lo que se refiere a la elaboración de atestados, los asesores de esta institución volvieron a preguntar por la información que se proporciona a la persona implicada sobre las razones de la detención. Comprobaron que en el *Acta de lectura de derechos y ejercicio de los mismos*, que es común para todos los equipos de la Ertzaintza, no consta más que la calificación jurídica del delito, junto con la mera advertencia al detenido de que tiene derecho a ser informado sobre las causas de la detención. Sin embargo, a diferencia de otros apartados donde el modelo utilizado permite dejar constancia de las manifestaciones que el imputado hace en ejercicio de sus derechos, en el primer punto del acta no es posible incorporar ninguna explicación sobre los hechos que han motivado la privación cautelar de libertad. Seguramente, la ampliación del campo de ese primer apartado no resulta complicada desde el punto de vista informático y permitiría conseguir una mayor garantía respecto a la información que recibe la persona detenida. Sin embargo, esta sugerencia, repetidamente efectuada por nuestra parte, no ha sido atendida por los responsables de la Ertzaintza.

En este sentido, hay que destacar que en la comisaría de Deusto se ha implantado el sistema de control de calidad más estricto de todos los servicios policiales autonómi-

cos. Por una parte, un responsable de centro analiza todas las detenciones llevadas a cabo, revisando una serie de pautas. Por otra, el encargado de seguridad examina diariamente algunas de las grabaciones realizadas por el sistema de vídeo -al que luego haremos referencia-, y da parte a su superior de cualquier irregularidad observada. Además, se realizan auditorías internas, con auditores nombrados al efecto, y externas (Aenor).

La Ararteko juzga muy positivos todos estos instrumentos de control y considera que resultaría conveniente tener acceso al resultado de tales auditorías, puesto que ello permitiría coordinar esfuerzos con una finalidad común: contribuir a la mejora del servicio policial en la CAPV.

En cuanto al sistema de grabaciones de vídeo en la zona de calabozos, comprobamos que se encuentra en funcionamiento. Sin embargo, la cantidad de grabaciones que se realizan diariamente hace que su revisión sea muy lenta, por lo que no pudimos visionar lo que habíamos solicitado. Otro problema derivado de la gran cantidad de material grabado se cifra en el almacenamiento de las cintas, que sólo se conservan durante dos meses o poco más. En opinión del responsable, ese tiempo es suficiente para atender a las demandas de los juzgados, cuando se producen, pero, a nuestro entender, debería garantizarse su conservación durante más tiempo, teniendo en cuenta que el tiempo mínimo de prescripción para las infracciones penales leves es de seis meses. De cualquier modo, como se expone en la introducción del área de Interior (cap. II.A.7), consideramos que los aspectos relativos al control, revisión, conservación, etc. del sistema de grabaciones no se han resuelto todavía de forma satisfactoria, lo que, en cierta medida, resta efectividad garantista a dicho sistema.

1.1.12. SEGUIMIENTO DEL INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA CALIDAD DE AGUA EN LOS EMBALSES DEL ZADORRA

En marzo de 1999 esta defensoría culminó un informe extraordinario sobre la *Protección de la calidad del agua en los embalses del sistema Zadorra*. Su objeto era analizar las aguas de los embalses de Ullibarri-Gamboa y Urunaga-Santa Engracia y de su entorno mediato para observar la influencia ocasionada por agentes externos.

En el estudio se plantearon varias conclusiones y recomendaciones relativas a las medidas e instrumentos que disponían las administraciones públicas vascas para garantizar una adecuada protección.

Con la finalidad de garantizar la adecuada protección de la calidad del agua de los embalses del Zadorra y, de este modo, garantizar el correcto abastecimiento a casi un millón de personas que consumen diariamente este imprescindible bien, efectuamos cinco recomendaciones generales y diversas recomendaciones sectoriales dirigidas a mejorar la calidad de las aguas y paliar el deterioro producido ante los usos y actividades agropecuarias, urbanas, industriales y de ocio presentes en esta área.

Entre las cuestiones que debían abordarse estaba el problema de la calidad del agua en los embalses del sistema Zadorra desde una perspectiva global, intersectorial y coordinada. Para ello propusimos la necesidad de constituir un órgano administrativo de coordinación de carácter estable, con funciones bien consultivas e informantes, o bien resolutivas, que aglutinase y sirviera de foro de encuentro a todas las administraciones titulares de competencias que afectan a la calidad de las aguas. En este sentido, hablamos de la creación y puesta en funcionamiento de la Mesa para la Protección de los Embalses del sistema Zadorra.

También propusimos la redacción de un Plan Territorial Sectorial de Protección de la Cuenca de los Embalses del Zadorra, con la intención de abordar el problema de la calidad del agua en los embalses del sistema Zadorra, tomando como referencia territorial toda la cuenca.

Desde una perspectiva material entendimos importante 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 ayudaran a desplazar otros usos y sirvieran 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.

También propusimos que se estudiara la posibilidad de declarar como “zona vulnerable” el territorio agrícola de la cuenca –en aplicación del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, y de la 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. Otra cuestión de interés era 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 de los principales núcleos de población.

Las recomendaciones estaban clasificadas en distintos grupos: saneamiento, prácticas agrícolas, prácticas ganaderas, montes, control analítico, tráfico de vehículos, protección civil, ocio, educación, medio ambiente y ordenación del territorio y urbanismo. Asimismo, estaban dirigidas a diversas administraciones implicadas en la protección de los embalses como son Gobierno Vasco, Diputación Foral de Álava y a los ayuntamientos con competencia en esta zona.

Después de la presentación del informe extraordinario de la institución del Ararteko se ha aprobado el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Vertiente Mediterránea) mediante Decreto 455/1999, de 28 de diciembre. Este instrumento de ordenación territorial definía un área perimetral de protección de 200 m de ancho desde el máximo nivel de los lagos y lagunas o el nivel normal de embalse. Sobre el área debería redactarse un Plan Especial que desarrollara pormenorizadamente las determinaciones del Plan Territorial Sectorial.

También está en fase de tramitación el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Zonas Húmedas y el Plan Territorial Parcial de Álava Central que afectan a este ámbito.

Asimismo, en la trasposición prevista de la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, estaría previsto incluir las zonas del pantano del Zadorra entre los lugares de interés comunitario de la Red Natura 2000.

Respecto a la coordinación entre las administraciones afectadas, en mayo de 1999 se constituyó la Mesa para la protección de los embalses del sistema Zadorra, como foro de encuentro de las distintas administraciones y organismos con competencias en la materia, para compartir la información disponible y coordinar sus respectivas actuaciones. Así, se suscribió un convenio entre el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Álava, la Confederación Hidrográfica del Ebro, los ayuntamientos de la cuenca de los embalses, Amvisa, Consorcio Bilbao-Bizkaia e Iberdrola.

Por otro lado, mediante el Decreto 33/2003, de 18 de febrero, se ha creado el Consejo del Agua del País Vasco, adscrito al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente con competencias en esta materia.

Una vez transcurrido un plazo de tiempo suficiente para su materialización, la Ararteko ha iniciado a finales de 2003 una serie de actuaciones para realizar un seguimiento de esta materia y comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas. Con esa intención nos hemos dirigido a las administraciones con competencia en la materia para conocer aquellas actuaciones que, en su caso, se hayan puesto en práctica -y su grado de aceptación y cumplimiento- o que desde su ámbito competencial hayan favorecido para cumplir esas recomendaciones.

A fecha de cierre de este informe anual hemos recibido información de algunas de las administraciones afectadas, y está pendiente la remisión del resto. Una vez recabada toda la documentación, la analizaremos y realizaremos un balance de la situación de los embalses del Zadorra y del cumplimiento de las recomendaciones de este informe.

1.2. INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA CAPV

En el año 2003 se terminó de elaborar y se publicó el informe extraordinario titulado *La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV*. El informe se entregó al presidente del Parlamento Vasco el 4 de junio y fue objeto de debate parlamentario en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas el 5 de noviembre.

Al tratarse de un trabajo hecho público recientemente y que puede ser consultado en su totalidad, aquí nos limitaremos a resumir algunos de sus contenidos fundamentales: datos básicos, aspectos necesitados de mejora, recomendaciones...

El informe, que pretende ser una contribución más al Año europeo de las personas con discapacidad, analiza la integración laboral de estas personas en nuestra Comunidad. Se refiere, pues, a un importante colectivo de personas en situación de especial vulnerabilidad (unas 60.000 en edad laboral) y aborda una cuestión de enorme trascendencia: en nuestra sociedad, el acceso al trabajo remunerado sigue siendo, para muchas personas, la principal vía para la integración social. Así, **pretende**:

- Conocer el alcance de la aplicación de las medidas de promoción de empleo en nuestra Comunidad y compararla con las de otros contextos.
- Analizar la calidad del empleo de las personas con discapacidad.
- Estudiar las características de las personas contratadas y de las empresas contratantes, para investigar los factores que favorecen o dificultan la inserción laboral...

Y con base en todo ello, proponer las mejoras necesarias para garantizar, en última instancia, una mejor calidad de vida a estas personas.

Nos habría gustado ofrecer una visión más amplia de sus problemas. Así, en las bases previas inicialmente planteadas por esta institución para la realización del trabajo, se intentó que el estudio ofreciera una visión global de la problemática del sector y profundizara especialmente en algunos de los problemas considerados prioritarios, o en los que más podemos incidir, sin que se limitara a uno de ellos. Problemas como, por ejemplo: la accesibilidad en el entorno urbano y, en especial, en aquellos edificios desde los que se prestan servicios públicos; la fiscalidad; el acceso al mercado de trabajo; la vivienda...

Finalmente, dadas las dificultades técnicas, fue necesario acotar los campos de estudio y diferenciar los temas. Así, en este informe se analizan las posibilidades y condiciones en que estas personas acceden al trabajo, y en otro se estudia la accesibilidad de los edificios de uso público de nuestra Comunidad (cfr. apdo. 1.3).

Ambos responden a la voluntad de promover la mejora de las condiciones de vida de las personas con discapacidad, y hacer más real y efectivo su derecho a la no discriminación y a la integración social.

En cuanto a los **datos**, estos podrían ser, a modo de ejemplo, algunos **básicos** entresacados del informe; casi todos ellos correspondientes a los años 2000 ó 2001:

- Se calcula que las personas con discapacidad mayores de seis años son, en nuestra Comunidad, unas 144.000, el 7,4 % del conjunto de la población. Aproximadamente la mitad son mayores de 64 años y muchas no se encuentran “registradas” como tales. De hecho, las personas con discapacidad “registradas” son poco más de 90.000 y, evidentemente, presentan diferentes grados de minusvalía y diferentes tipos de discapacidad (física, psíquica, sensorial).
- Del total de esas personas, unas 60.000 están en edad laboral (entre 16 y 64 años). Las personas en edad laboral “registradas” son 57.320: 35.325 hombres y 21.995 mujeres.
- De cada 100 personas con discapacidad en edad laboral, 70 son “inactivas”; es decir, ni tienen ocupación laboral, ni buscan activamente empleo. De las 30 “activas”, 20 se hallan ocupadas y 10 en paro. De las 20 que están ocupadas, la mitad se hallan trabajando en centros especiales de empleo, o bien, ocupadas en centros ocupacionales, y la otra mitad trabajando en empresas ordinarias. Dicho de otro modo, de las 60.000 personas con discapacidad en edad laboral sólo 12.000 se hallan ocupadas (incluidas las que lo están en centros ocupacionales) y sólo 7.000 trabajan en empresas ordinarias, bien con contrato ordinario, o bien con contrato específico para personas con minusvalía.
- Muchas de las personas con discapacidad que trabajan lo hacen en condiciones precarias o en empleos poco cualificados. Así, más de 1.500 se hallan apuntadas en el INEM en solicitud de “mejora de empleo”; igualmente, buena parte de las que trabajan en los centros especiales de empleo constan en Langai como demandantes de mejora (1.594 personas).
- Una gran mayoría de las personas con discapacidad reciben alguna prestación derivada de su situación: el 72 %, pensiones contributivas; el 12 %, no contributivas. No obstante, en el caso de unas 16.000 personas estas ayudas son inferiores al salario mínimo interprofesional, lo que supone un alto grado de dependencia económica, normalmente de sus familias, o una situación de precariedad.

Estos y otros muchos datos acerca de la realidad laboral de estas personas se recogen y analizan en el informe. Y no sólo los datos globales, sino los que hacen referencia a tal o cual tipo de discapacidad... Así, conviene recordar las **diferentes variables** que se han tomado en consideración al analizar y ofrecer los datos:

- edad (grupo de edad);
- género;
- tipo de discapacidad (física, psíquica, sensorial);
- grado de minusvalía (33-44 %; 45-64 %; 65-74 %; ≥ 75 %);
- territorio histórico;
- tipo de centro o modalidad de inserción (empresa ordinaria; enclave laboral...)

Ello permite un mayor conocimiento de las diferentes situaciones que se dan dentro del colectivo de personas con discapacidad (según se trate de mujeres, o de personas jóvenes, o de las residentes en un determinado territorio, o de las que

tienen una determinada discapacidad..) y la detección de colectivos con menores posibilidades de acceso al trabajo dentro del conjunto total de personas en situación de discapacidad.

Con relación a las posibilidades de trabajo de las personas con discapacidad son muchos los agentes sociales implicados: las propias personas con discapacidad, sus familias, las asociaciones, los sindicatos, los empleadores, las personas o instituciones titulares de los centros de empleo... Cada sector puede tener diferentes perspectivas, visiones e intereses distintos, diferentes propuestas... Por ello, para la elaboración del informe se ha intentado **tener en cuenta a los diferentes agentes sociales implicados**. Sobre todo, en la parte cualitativa del trabajo: la voz de las personas con discapacidad se ha recogido en forma de historias de vida (9 historias o trayectorias) y también se ha escuchado en los grupos de discusión. En estos han participado, además, representantes de asociaciones, sindicatos, mutuas, fundaciones, empresas y administraciones.

Sin embargo, de acuerdo con las funciones que la ley establece para la institución del Ararteko y las características de sus informes, la **perspectiva** adoptada es eminentemente **institucional**. Especialmente, a la hora de efectuar nuestras recomendaciones; no nos olvidamos de los diferentes agentes sociales, pero nos dirigimos de forma especial a las administraciones que tienen la responsabilidad institucional de promover y lograr la integración laboral..

Desde esta misma perspectiva, garantista de derechos, recogemos aquí -como en otras ocasiones- aquellos aspectos del informe especialmente preocupantes y que, a nuestro juicio, deben atenderse con prioridad.

1. El hecho de que la tasa de actividad de las personas con discapacidad sea mucho menor que la de la población general

De acuerdo con los datos más recientes incorporados al informe, la tasa de paro de las personas con discapacidad es muy superior a la de la población general: 33,3 % frente al 13,7 %. Esta diferencia es mayor en los hombres (33,8 % frente al 9,5 %) que en las mujeres (32,6 % frente al 19,9 %).

Sin embargo, el dato fundamental para conocer su grado de incorporación laboral ni siquiera es éste. El dato determinante es la alta tasa de "inactividad" de este colectivo: de cada 100 personas con discapacidad en edad laboral, sólo 30,9 se consideran activas, cuando para el conjunto de la población esta tasa es del 53,3 %. Es decir, el 70 % (casi el 80 % en el caso de las mujeres con discapacidad) dependen exclusivamente del apoyo familiar o de las prestaciones sociales, sin que se planteen su inserción laboral.

Ciertamente, algunas limitaciones funcionales pueden hacer difícil la integración laboral, pero en muchos casos las situaciones de discapacidad con relación al empleo se derivan, fundamentalmente, del contexto; especialmente, de la mentalidad social. Es evidente que en un ambiente más integrador, con un apoyo social más decidido, las tasas de actividad de estas personas se acercarían mucho más a las de la población en general, lo que favorecería sus posibilidades de integración.

2. La existencia de colectivos especialmente vulnerables en cuanto a sus posibilidades reales de acceder al trabajo o a una prestación

El desglose de datos en función de diferentes variables (edad, género, territorio, grado o tipo de discapacidad...) hace visibles importantes diferencias entre colectivos en cuanto a sus posibilidades reales de acceder a un trabajo. Así, por ejemplo:

- las mujeres tienen menos posibilidades que los hombres;
- las personas con una discapacidad psíquica, menos que las que tienen una discapacidad física o sensorial;
- las que tienen un alto grado de minusvalía (mayor del 75 %), menos posibilidades que las que tienen un grado menor...

En opinión de esta institución, estas diferencias exigen medidas compensatorias y permiten actuaciones específicas, de discriminación positiva, dirigidas a lograr una mayor equidad.

3. Las importantes diferencias observadas en la realidad de cada territorio

Los datos muestran que también el territorio (como el género, la edad o el tipo de discapacidad) es un factor determinante para que una persona con discapacidad tenga mayores o menores posibilidades de inserción laboral.

Estas diferencias son especialmente significativas en cuanto a la red de centros especiales de empleo y centros ocupacionales: Gipuzkoa, por ejemplo, el año 2000 disponía de 3.257 plazas en centros especiales de empleo y centros ocupacionales, lo que supone una cobertura del 18,5 % de las personas con discapacidad de su territorio; la cobertura en Álava era parecida (17 %); Bizkaia, en cambio, sólo disponía de 2.269 plazas, es decir, plazas para el 6,3 % de su población con discapacidad en edad laboral.

El informe permite apreciar diferencias igualmente llamativas en otras cuestiones como el modelo de gestión de estos centros (titularidad pública o privada), así como diferencias significativas entre territorios en el nivel de prestaciones ligadas a la discapacidad (tanto en el tipo de prestaciones como en la mayor o menor cuantía de éstas).

4. El riesgo de que los centros especiales de empleo no cumplan uno de sus objetivos básicos: favorecer la transición al empleo ordinario

Tanto los datos sobre transición al empleo ordinario como las valoraciones recogidas apuntan a este riesgo: que los centros especiales de empleo no sirvan como cauce, puente o situación intermedia hacia el empleo ordinario; que no logren facilitar el salto de las personas con discapacidad a las empresas ordinarias; sea por las propias características del mercado de trabajo, sea por la necesidad de buscar la rentabilidad de los centros.

Dado el grado de desarrollo alcanzado por estos centros, sobre todo en algunas zonas y sectores económicos, parece necesario revisar esta situación, bien para apoyar el proceso, o bien para ejercer un mayor control sobre los centros y evitar posibles desajustes.

De igual modo, parece necesario revisar o regular la relación existente entre centros especiales de empleo y centros ocupacionales, que muchas veces utilizan instalaciones contiguas o conjuntas, o dependen de las mismas entidades, lo que tiene sus ventajas pero también sus riesgos, como la ocupación, más o menos esporádica, de personas atendidas en centros ocupacionales en tareas claramente laborales, productivas, sin contratación, contraprestación o condiciones adecuadas.

Estas cuestiones resultan conflictivas. De hecho, este planteamiento ha creado cierto malestar entre responsables de importantes grupos de centros especiales de empleo. Con posterioridad a la publicación del informe hemos intercambiado información y hemos mantenido encuentros con algunos de ellos. Consideran que ciertas afirmaciones no hacen justicia de la importante labor que estos centros han llevado y llevan a cabo, ni se ajustan a su realidad. La misma cuestión fue debatida en diferentes intervenciones con motivo de la “Audiencia pública” organizada, en octubre pasado, por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco para presentar y debatir el Borrador del Plan de incorporación de personas con discapacidad al mercado laboral ordinario de la CAPV. Un borrador que incorpora muchos de los datos, planteamientos y propuestas efectuadas en este informe que nos ocupa.

En el debate pesan, sin duda, las diferentes experiencias y expectativas. A juicio de esta institución, es preciso reconocer y valorar el trabajo y el esfuerzo de los centros, durante muchos años, y casi siempre en contra de los elementos. Pero también es necesario, tanto por el desarrollo alcanzado por estos centros como por los datos y valoraciones recogidas para la elaboración del informe, afrontar el riesgo apuntado.

5. Que la mayor parte del empleo sea protegido, de baja cualificación o mal retribuido

Uno de los objetivos del informe era analizar no la “cantidad”, sino la “calidad” del empleo de las personas con discapacidad. El informe, sobre todo en su parte más cualitativa -ya que los datos no siempre recogen este tipo de cuestiones-, ofrece valoraciones preocupantes: bajos niveles de cualificación; contrataciones muy por debajo de las cualificaciones; fuerte demanda de mejora de empleo...

Es evidente la relación de estas cuestiones con el nivel de expectativas de las personas afectadas. Con frecuencia, las personas con discapacidad más críticas con su situación laboral o que demandan mejoras son aquellas con mayor cualificación o que se consideran plenamente capaces para desempeñar otras tareas mejor consideradas.

6. La escasa conciencia social o la falta de preparación del mundo laboral y empresarial

En el plano teórico, en los últimos años, se han producido modificaciones sustantivas respecto a la consideración de la discapacidad. Cada vez se concede un mayor valor al contexto o a la mentalidad social como factores determinantes de la integración laboral, frente a la consideración tradicional que la hacía depender de la “discapacidad” de la persona. No hay duda de que una misma persona, con una determinada limitación

funcional, podrá desempeñar adecuadamente las funciones propias de un puesto de trabajo en función del contexto en el que se le sitúe: barreras arquitectónicas, ergonomía, apoyos técnicos, recursos informáticos... son algunos de los elementos condicionantes y que influyen en que un determinado contexto, o una empresa, sea más o menos "facilitador".

No parece que ese cambio de mentalidad, que se está dando en el plano conceptual, haya sido asumido por el conjunto de la sociedad y especialmente por aquellas personas o instituciones de las que depende la contratación o que poseen capacidad reguladora.

Al igual que la integración del alumnado con necesidades educativas especiales en los centros escolares ordinarios supuso, en su día, un cambio social trabajoso y la modificación de prejuicios y prácticas entre los agentes sociales implicados, la integración laboral de estas personas exige trabajar la sensibilidad social, corregir prejuicios y estereotipos, y concienciar al empresariado.

7. La falta de datos y criterios que permitan un seguimiento de la situación y eviten el desconocimiento de realidades ocultas

No en todos los casos ha sido posible conseguir los datos que se deseaban. A veces, porque las fuentes (diversas) no disponen de criterios similares que permitan establecer comparaciones y análisis conjuntos.

En otras ocasiones, puede pensarse que no existe voluntad de conocer determinadas situaciones, o que existe la voluntad de que tales situaciones sigan, precisamente, ocultas. ¿Cómo es posible, por ejemplo, que después de 20 años desde la aprobación de la LISMI, siga siendo tan difícil saber qué empresas cumplen con el cupo de reserva y cuáles no lo hacen? ¿O que tales incumplimientos no tengan ninguna consecuencia? ¿O que el funcionamiento de determinados centros u organizaciones sea tan opaco?...

Ciertamente, son muchos los organismos competentes e implicados en las materias aquí analizadas: organismos dependientes de la Administración del Estado; organismos dependientes del Gobierno Vasco; organismos de las diputaciones... Si se desea un mayor conocimiento y un mejor seguimiento de la realidad es necesario que los distintos organismos utilicen criterios similares o complementarios en la explotación de sus datos.

8. La falta de mecanismos de control y de reacción eficaces respecto a las normas que se incumplen

En la mayoría de los países de nuestro entorno se han adoptado políticas activas para favorecer la incorporación laboral de las personas con discapacidad y uno de los medios más utilizados para ello ha sido el establecimiento de cupos de reserva en las empresas y en las administraciones. Cupos que, como se puede ver en el informe, son más o menos "generosos". En nuestro caso es uno de los menos generosos: reserva de un 2 % de puestos de trabajo en empresas de más de 50 trabajadores. Sin embargo, ni siquiera este cupo se cumple: en datos del año 2000, aplicado ese cupo obligatorio del 2 % a las 1.680 empresas de la CAPV con más de 50 empleados, nos daría una

reserva de, al menos, 5.249 plazas destinadas a personas con discapacidad. Pues bien, el número de personas con discapacidad que se encontraban realmente afiliadas a la Seguridad Social, con un contrato específico para personas con minusvalía, no llegaba a la mitad (2.354 personas en diciembre de 2001).

Lo más llamativo, sin embargo, no es que el cupo se incumpla, sino que no haya existido hasta el año 2000 ningún mecanismo de control para impedir o sancionar su sistemático incumplimiento o que, según parece, estos mecanismos apenas sean utilizados.

9. La inadecuación entre algunas regulaciones y la realidad actual del mercado laboral

Nos referimos, por ejemplo, a las contradicciones que se observan entre un sistema en el que tienen cada vez mayor peso las contrataciones temporales, y una política de ayudas a la contratación de personas con discapacidad que sigue basándose, de forma casi exclusiva, en las contrataciones indefinidas.

El dato de que el 92 % de las 686.102 contrataciones efectuadas en nuestra Comunidad en el año 2000 fuesen contrataciones temporales es, en sí mismo, preocupante y una muestra de la precariedad laboral que afecta a buena parte de la población. Pero, mientras sea real, deberá ser tenido en cuenta para el fomento de la contratación de las personas con discapacidad. De hecho, ese mismo año, del total de las 686.102 contrataciones sólo 734 lo fueron a personas con discapacidad (lo que supone, aproximadamente, el 0,1 %).

10. La dificultad de coordinar actuaciones entre los diferentes agentes sociales implicados en el acceso al trabajo

INEM, Langai, empresariado, diversas administraciones, asociaciones de personas con diferentes discapacidades, asociaciones de familiares, mutuas de trabajo, sindicatos, empresas mediadoras de contratación, centros especiales de empleo, centros de formación ocupacional, servicios sociales de base... Estos son algunos de los agentes sociales implicados que, de hecho o de acuerdo con sus funciones, contribuyen a que las personas con discapacidad puedan acceder al mundo laboral en mayor o menor grado, o con mejores o peores condiciones.

Por una parte, sería necesario analizar la eficacia real de cada uno de estos recursos (las tasas de inserción laboral que realmente logran) y tomar las consiguientes medidas. Por otra, parece necesario coordinar esfuerzos e iniciativas para lograr una mayor eficiencia.

* * *

Teniendo en cuenta los datos, valoraciones y propuestas recogidas en el informe, y consecuentemente con los elementos de preocupación y mejora arriba señalados, la institución del Ararteko efectúa **24 recomendaciones a las administraciones responsables.**

Las recomendaciones pretenden remover los obstáculos que dificultan, en la práctica, la igualdad de oportunidades y la plena participación e integración laboral de las personas con discapacidad. Barreras físicas, técnicas o sociales que se pretenden superar mediante la sensibilización social, las medidas compensatorias o de discriminación positiva, la mejora de los servicios que pueden facilitar el tránsito al empleo ordinario, la evaluación y revisión de los programas existentes... Así, se propone:

- Incrementar las cuotas de reserva y garantizar su efectivo cumplimiento por parte de las empresas y de las administraciones públicas.
- Regular y fomentar fórmulas de empleo poco desarrolladas hasta ahora entre nosotros, como el empleo con apoyo.
- Incentivar la adaptación de los lugares y puestos de trabajo y la accesibilidad de las empresas.
- Lograr una mayor sensibilización social, que alcance a empresarios, empresarias y sindicatos.
- Desarrollar políticas específicas a favor de los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral.
- Compensar las diferencias de género.
- Revisar la situación y reorientar los centros especiales de empleo y los centros ocupacionales.
- Corregir desequilibrios territoriales.
- Incrementar la eficacia de los servicios de intermediación laboral.
- Aprovechar el papel de los servicios sociales de base y de las asociaciones como agentes facilitadores del acceso al empleo.
- Mejorar la coordinación y colaboración entre los diferentes agentes sociales facilitadores de la inserción laboral.
- Mejorar la formación y capacitación de las personas con discapacidad.
- Compatibilizar el acceso al empleo con las prestaciones.
- Evaluar la calidad del empleo y las posibles situaciones de discriminación.
- Mejorar el nivel de información disponible sobre la realidad del empleo de las personas con discapacidad.
- Adaptar las vías de ayuda e incentivación a la evolución del mercado de trabajo.
- Implicar a las mutuas en la reincorporación laboral de los trabajadores.
- Utilizar las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.
- Evaluar los programas y efectuar un seguimiento sobre la inserción laboral efectiva.

Una vez presentado el informe ante el Parlamento Vasco, y hechas llegar estas preocupaciones y recomendaciones a los responsables de las administraciones competentes, en los próximos años se efectuará un seguimiento sobre su grado de cumplimiento.

No obstante, como primer paso, en noviembre de 2003 la Ararteko inició 9 actuaciones de oficio referidas a la aplicación de la cuota de reserva como medida de promoción del acceso de las personas con discapacidad al empleo público. Así, teniendo en cuenta la recomendación general del año anterior (cfr. informe 2002, capítulo VI) y las recomendaciones del informe extraordinario aquí resumido, se dirigió a los siguientes departamentos e instituciones:

- Departamento de Hacienda del Gobierno Vasco
- Departamento de Educación, Universidad e Investigación del Gobierno Vasco
- Osakidetza
- Diputaciones forales de los tres territorios históricos
- Ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz, Bilbao y Donostia-San Sebastián.

En todos los casos se pedían datos desglosados para conocer el número total de personas con discapacidad al servicio de cada administración, así como la aplicación de la cuota de reserva en los últimos procedimientos y convocatorias de acceso a la función pública. Téngase en cuenta que se trata de las 9 instituciones o departamentos con más personal y mayor capacidad de contratación. A la hora de cerrar este informe se ha obtenido ya respuesta de algunas de las instituciones citadas. En cualquier caso, esperamos disponer de todos los datos para el próximo informe.

1.3. INFORME SOBRE ACCESIBILIDAD EN EDIFICIOS DE USO PÚBLICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

En el Año europeo de las personas con discapacidad, se elaboró y se entregó en el Parlamento Vasco -con fecha 24 de septiembre de 2003- el informe extraordinario sobre “*Accesibilidad en edificios de uso público de la Comunidad Autónoma del País Vasco*”.

La elaboración de este informe no es una actuación coyuntural como consecuencia del Año europeo de las personas con discapacidad, si bien entendemos que habrá contribuido a cumplir con uno de los objetivos de este Año europeo, cual es promover la reflexión y el debate sobre las medidas necesarias para promover la igualdad de oportunidades de estas personas.

El **objetivo** de este informe es analizar las intervenciones públicas en materia de accesibilidad desde la entrada en vigor de la ley para la promoción de la accesibilidad de 4 de diciembre de 1997, y de su normativa de desarrollo, en particular del anejo III del Decreto 68 de 11 de abril de 2000, que explicita las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad en los edificios.

Este análisis pretende valorar en qué medida las administraciones públicas –Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos– se han comprometido con esta cuestión y han dado cumplimiento a las obligaciones definidas en la normativa vigente.

Como **metodología** para el estudio, se ha remitido un extenso cuestionario de 95 preguntas a todos los municipios vascos, en concreto, a 250 ayuntamientos, de los cuales respondieron 151, que abarcan el 77 % de la población de la CAPV. La mayoría de los municipios que no han respondido son municipios de menos de 5.000 habitantes, y fundamentalmente de menos de 1.000 habitantes.

Por otra parte, la recogida de la información de las tres diputaciones forales y del Gobierno Vasco, se realizó mediante entrevistas con los responsables de cada uno de los departamentos. También se ha recurrido a los textos normativos de carácter sectorial y a documentos aportados por algunas instituciones públicas, como es el caso, por ejemplo, de los informes anuales elaborados por el Consejo Vasco de Accesibilidad.

Esta información se ha completado con la verificación in situ de una muestra significativa de estos edificios. Así, se han visitado 428 dependencias municipales de las tres capitales, 143 locales forales de los tres territorios históricos y 273 dependencias autonómicas.

Para realizar estas visitas se contó con la eficaz colaboración de diversas entidades sin fin de lucro: Eginaren Eginez, en Álava; la Federación Coordinadora de Disminuidos Físicos de Gipuzkoa; y Bidaideak y la Federación Coordinadora de Disminuidos Físicos de Bizkaia.

La realidad de la situación de estos edificios públicos la encontrarán en los numerosos y precisos datos que se aportan en el informe que recientemente se ha publicado y que, por lo tanto, puede ser consultado completo en nuestra pág. www.ararteko.net.

Por ello, en este apartado trataremos de resumir aquellos aspectos que consideramos destacables.

Así, partiendo de los resultados obtenidos en la elaboración del informe, podemos afirmar que el grado de accesibilidad de los edificios analizados dista mucho de resultar

satisfactorio, pues se plantean diferencias importantes tanto entre las distintas administraciones públicas como entre la tipología de servicios prestados.

La normativa vigente en materia de accesibilidad en nuestra Comunidad está definida en Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad, y en sus dos decretos de desarrollo.

Desde un punto de vista conceptual, nos encontramos ante una norma progresista, amparada en el principio de igualdad y en la defensa de la diversidad y de los derechos de todas las personas. Así, la ley recoge algunas nociones propias de la filosofía del diseño universal.

Por otra parte, para los objetivos que se pretenden, disponemos de una normativa suficientemente garantista y protectora en materia de accesibilidad.

En este sentido, la ley prevé diversos instrumentos que deben utilizar todas las administraciones públicas vascas para promocionar la accesibilidad: las reservas de cuotas, los programas cuadriennales, las políticas de fomento...

También prevé varios instrumentos de control mediante las licencias, los pliegos de condiciones de los contratos administrativos, la aplicación del procedimiento de excepciones y exenciones.

Por otra parte, el rango normativo de la ley ha constituido un elemento imprescindible y un gran avance respecto a la situación anterior, ya que ha permitido incorporar un régimen sancionador, pilar fundamental para el control de la correcta aplicación y observancia de la norma.

El cumplimiento por parte de las administraciones públicas de estas obligaciones impuestas por la ley constituye el cuerpo central del informe.

Centrándonos primeramente en los **ayuntamientos**, la ley daba un plazo de dos años a todas las administraciones vascas para elaborar programas cuadriennales de accesibilidad.

Ese plazo finalizó en diciembre de 1999. Sin embargo, la realidad no anima al optimismo. En febrero de 2003 sólo siete de los ayuntamientos que respondieron a la encuesta (Amurrio, Azpeitia, Eskoriatza, Getaria, Güeñes, Orío y Urretxu) tienen aprobado su programa de accesibilidad. En estos momentos se suma a este listado un municipio más, Leioa, que recientemente ha aprobado y presentado su plan de accesibilidad.

A este dato hay que añadir otros dos que resultan preocupantes: El 63 % de los ayuntamientos encuestados no se plantean elaborar ningún plan de accesibilidad, **pese** a la obligación explícita de la ley y, además, ninguno de los municipios de más de 50.000 habitantes, incluidas las tres capitales, han aprobado su programa de manera definitiva, si bien la mayoría han adoptado ya alguna medida al respecto. Por los medios de comunicación hemos tenido conocimiento de que los Ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián están trabajando en ello.

En cuanto a la política de fomento, los datos son concluyentes: sólo nueve municipios han realizado una convocatoria de subvenciones a entidades sin fin de lucro, y aproximadamente una veintena de municipios tenían previstas ayudas económicas individuales.

Según estos datos, los ayuntamientos vascos en general no hacen uso suficiente de los instrumentos que la ley pone a su disposición, y en numerosos casos incumplen abiertamente las prescripciones normativas.

En cuanto al seguimiento y control de las obras de reforma y construcción de los edificios de uso público, el 56 % de los ayuntamientos reconocen que sus técnicos no acuden sistemáticamente a las obras para inspeccionar el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad, y lo que es más preocupante, un tercio de los consistorios no acostumbran a inspeccionar las obras de reforma cuando finalizan las obras.

Tampoco se consignan en ningún municipio sanciones ni denuncias relativas al cumplimiento de los requisitos de accesibilidad en la construcción de edificios de nueva planta. Existe, por lo tanto, una insuficiente actuación de control de los ayuntamientos vascos en esta materia.

En cuanto a la accesibilidad de los servicios públicos municipales, es necesario señalar que:

El 36 % del total de las dependencias son inaccesibles, y ocurre de manera equilibrada en los tres territorios históricos.

De las tres capitales, Vitoria-Gasteiz presenta la situación más favorable, mientras que Bilbao plantea los mayores problemas, con más de un tercio de sus dependencias inaccesibles.

Desde la perspectiva del uso, las dependencias destinadas a los servicios sociales, centros deportivos y servicios generales son las que tienen un mayor grado de accesibilidad. Por el contrario, sólo un 24 % de las dependencias educativas han sido consideradas accesibles, es decir, de cada diez centros, sólo cuatro han sido considerados accesibles. La situación parece ser particularmente deficiente en Bilbao, donde el 70 % de estas dependencias se han considerado como inaccesibles.

En cuanto a las **tres diputaciones**, hay que destacar que ninguna de ellas ha elaborado hasta la fecha un plan cuatrienal de accesibilidad propiamente dicho, aunque las diputaciones alavesa y guipuzcoana han realizado algunas actuaciones de diagnóstico y adaptación de sus propias dependencias.

En cambio, las tres entidades forales **sí** han realizado un importante esfuerzo en las convocatorias de ayudas económicas individuales y de subvenciones. Además, han puesto en marcha ayudas fiscales, fundamentalmente mediante exenciones y deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), IVA, Impuesto sobre determinados medios de transportes o Impuesto sobre Vehículos de tracción mecánica.

Las diputaciones ostentan competencias de control e inspección sobre determinados servicios, fundamentalmente sobre centros de prestaciones sociales.

En la práctica, por razones legales, las labores de inspección y control se han centrado en el campo de la tercera edad (residencias y centros de día).

Por este motivo, de las visitas realizadas a los 143 locales, se concluye que la accesibilidad es óptima: un 63 % de las dependencias analizadas se consideran accesibles. Quince de cada cien locales analizados no permiten el acceso a las personas con movilidad reducida y en 22 de cada cien la accesibilidad es sólo parcial.

Si bien por áreas de actuación la accesibilidad es casi generalizada en los servicios sociales especializados, resulta particularmente insuficiente en los centros culturales, deportivos y juveniles.

En términos relativos, la situación parece algo peor en Gipuzkoa, pues sólo el 45 % de las dependencias se han considerado por completo accesibles.

En relación con la **Administración autonómica**, tampoco dispone de un plan cuatrienal de promoción de la accesibilidad que englobe a todos sus departamentos.

Pese a carecer de un plan de accesibilidad como tal, el Departamento de Hacienda y Administración Pública –responsable de la gestión de todos los edificios del Gobierno– ha realizado un seguimiento completo de la situación de cada uno de ellos y ha adaptado la mayor parte a los requisitos que establece la Ley 20/1997.

Con todo, el elaborado y diseñado por el Departamento de Interior se configura como el único plan cuatrienal de accesibilidad con que cuenta el Gobierno Vasco.

De los 272 edificios visitados pueden extraerse las siguientes conclusiones:

En términos globales, la accesibilidad ha sido notable: un 71 % de las dependencias se han considerado accesibles, y sólo un 9,9 % inaccesibles. Esto se debe a la centralización de los servicios en Lakua.

Teniendo en cuenta los distintos ámbitos sectoriales, la situación más deficiente se detecta en el área de la educación –tanto de secundaria como de formación profesional o universitaria– y en el área de la sanidad.

Esto se debe, en parte, a que la red de educación secundaria y, en menor medida, la de Osakidetza, se estructura en torno a edificios antiguos, en ocasiones construidos para otros usos. La herencia recibida no se ha visto compensada con el necesario esfuerzo de adaptación de estos inmuebles. En este sentido, debemos destacar la deficiente situación del complejo hospitalario de Gipuzkoa.

En cambio, la mayor accesibilidad se da en aquellos departamentos que han desarrollado en los últimos años una política de construcción de nuevos edificios: los palacios de justicia y las comisarías de la Ertzaintza son el mejor ejemplo de esta situación.

Como conclusión, debemos denunciar la escasa –casi anecdótica– utilización que hacen las administraciones públicas vascas de los instrumentos que la ley prevé, aunque un gran número de ellas está llevando a cabo actuaciones para promover la accesibilidad en sus ámbitos de competencia, pero con resultados desiguales.

El informe pretende ser una llamada de atención a todas las administraciones públicas, con el fin de que adopten las medidas necesarias para conseguir itinerarios accesibles que permitan la integración social de las personas con discapacidad. Por ello, el informe termina con 16 recomendaciones:

- El concepto de referencia de la actuación de las administraciones públicas en este ámbito debe ser el concepto de diseño universal.
- Debe fomentarse la participación de las organizaciones de personas con discapacidad desde la etapa de planificación inicial de las diversas actuaciones.
- Debe velarse porque los técnicos de la construcción y todos los profesionales que toman parte en el diseño y construcción del entorno físico tengan la información y la formación adecuada sobre la política en materia de discapacidad y las medidas encaminadas a garantizar la accesibilidad.
- Las administraciones públicas que todavía no lo han hecho deben elaborar con carácter inmediato los programas cuatrienales para la promoción de la accesibilidad.
- En referencia a los edificios que albergan los servicios municipales, se debe realizar un esfuerzo especial para procurar su accesibilidad.
- Por lo que se refiere a las diputaciones forales, deben dar prioridad y de modo inaplazable a las actuaciones en los centros existentes para personas con

discapacidad, así como a las actuaciones en los centros culturales, deportivos y juveniles.

- El Gobierno Vasco debe acometer prioritariamente las actuaciones en los centros educativos de su titularidad y en los centros sanitarios, teniendo en cuenta las especiales circunstancias que concurren en el complejo hospitalario de Donostia.
- Sería conveniente que en la concertación de servicios se establezcan condiciones relacionadas con la accesibilidad a la hora de concertar la prestación de servicios con entidades privadas.
- Debe controlarse el cumplimiento y la ejecución de los programas cuatrienales.
- Deben adoptarse las medidas de fomento necesarias para cumplir los objetivos marcados y, con carácter general, para promover la accesibilidad. Sería conveniente un reparto más nítido de funciones entre las diversas administraciones. El Consejo Vasco para la accesibilidad podría proponer una mejor delimitación de competencias.
- Esta clarificación resulta especialmente necesaria en materia de subvenciones a los ayuntamientos para la realización de obras y para la redacción de los programas municipales de accesibilidad.
- Deben fomentarse y potenciarse las entidades sin fin de lucro especializadas en la problemática de la accesibilidad.
- Las diputaciones forales deben incrementar los presupuestos que destinan a ayudas individuales para la autonomía personal y la adquisición de ayudas técnicas.
- Es necesario un reforzamiento de los servicios de inspección municipales y de la colaboración de las diputaciones con los pequeños municipios.
- Debe clarificarse el régimen sancionador de la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad.
- Los diversos departamentos del Gobierno Vasco deberían elaborar manuales de buenas prácticas, evaluaciones, guías de procedimiento, actividades divulgativas y de formación, etc. para promover el derecho de las personas con movilidad reducida a la accesibilidad.

En cualquier caso, todas esas recomendaciones son reconducibles a una, taxativa y categórica, dirigida a las administraciones públicas vascas: cumplan la ley, cumplan la normativa de accesibilidad, dótense de los instrumentos que prevé, ejerzan sus funciones de control y de fomento, y, si es necesario, apliquen el régimen sancionador.

1.4. INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA RESPUESTA INSTITUCIONAL A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA CAPV

El informe extraordinario de esta institución *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV*, elaborado durante el año 2003, se hizo público y se entregó al presidente del Parlamento Vasco el 29 de enero de 2004. Se trata, pues, de un informe recién publicado, a disposición de todas las personas y entidades interesadas, y del que aquí sólo recogeremos un resumen de sus contenidos esenciales: sus objetivos, los principales problemas detectados, y las recomendaciones o propuestas de mejora.

La violencia contra las mujeres constituye una de las vulneraciones de los derechos humanos más grave y extendida en nuestra sociedad. Durante mucho tiempo, esa realidad íntimamente vinculada con las desigualdades sociales por razón de género ha permanecido oculta, pero, en los últimos tiempos, se está alcanzando una mayor sensibilidad social al respecto.

El movimiento feminista ha conseguido que este fenómeno, entendido hasta hace pocos años como una cuestión familiar y privada, pase a ser considerado como un importante problema social y político. En ese contexto, se destaca la responsabilidad directa de los poderes públicos, a quienes compete la protección del derecho a la vida, a la libertad y a la dignidad de todas las personas, y están obligados, en consecuencia, a dar una respuesta coherente y eficaz al problema. En esa perspectiva se enmarca el informe: se trata de un análisis de la atención institucional que en nuestra Comunidad se presta a las mujeres que han sufrido violencia de género. Así pues, examina sólo una parte de la realidad y no otras igualmente importantes, como serían la extensión del problema, sus causas, su prevención, las actuaciones judiciales a que da lugar, el papel del mundo asociativo...

Lo que se pretende con el informe, de acuerdo con las funciones que corresponden a la institución del Ararteko, es valorar la respuesta institucional a las necesidades de estas mujeres, su mayor o menor adecuación a las necesidades y, consiguientemente, definir propuestas de mejora sobre la adecuación de las estructuras administrativas y de los recursos específicos diseñados para atender situaciones de violencia de género: atención social y psicológica, orientación jurídica, alojamiento temporal, protección policial... Recursos que garanticen los derechos de las personas maltratadas y una adecuada atención a los problemas planteados.

Concretando aún más. El ámbito de estudio de este informe se centra en:

- Las actuaciones que las tres diputaciones forales y muchos ayuntamientos han llevado a cabo para prestar atención a las víctimas de violencia de género. Básicamente: asesoría jurídica, asistencia psicológica, pisos de emergencia y/o acogida.
- La atención que la policía ofrece a las mujeres que denuncian agresiones, así como el reflejo de estos hechos en los sistemas de registro y las estadísticas policiales.

Para ello se ha contado, principalmente, con tres fuentes o vías de información:

- 1) Los datos y la documentación aportada por diferentes instituciones y servicios: diputaciones forales, ayuntamientos, Ertzaintza, policías municipales, Emakunde...
- 2) Las visitas realizadas y las entrevistas mantenidas con diferentes servicios:
 - Servicios sociales especializados (26 municipales -2 en Álava, 14 en Bizkaia, 10 en Gipuzkoa- y los 3 servicios forales).
 - Servicios policiales (8 comisarías de la Ertzaintza y 10 de policías municipales de los diferentes territorios históricos).
 - Servicios de atención psicológica y orientación jurídica de los tres territorios.
 - Otros servicios (de atención a la víctima, servicios sociales de base, línea 900...).
- 3) Las entrevistas efectuadas a 54 mujeres víctimas de violencia de género atendidas por los servicios (14 mujeres en Álava, 21 de Bizkaia y 19 en Gipuzkoa), para conocer sus necesidades y su valoración acerca de la atención recibida.

Además, sobre todo a la hora de señalar deficiencias y efectuar recomendaciones, hemos tenido en cuenta las quejas recibidas en la institución del Ararteko referidas a los servicios analizados, así como informaciones recogidas en nuestros contactos con personas que trabajan en este campo, bien del mundo asociativo, bien de diferentes instituciones.

La respuesta institucional al maltrato es todavía relativamente reciente y va variando constantemente, al ser objeto de nuevas iniciativas que buscan su mejora. El informe recoge «la foto fija» de un determinado momento, el de la recogida de información (2002 y enero de 2003) y, en algunas cuestiones concretas, ofrece también la evolución observada en los últimos años (período 1997-2001).

A pesar de las limitaciones y dificultades encontradas en su elaboración, el informe permite detectar y pone de manifiesto una serie de aspectos deficitarios o necesitados de mejora. Aspectos que podemos resumir en los diez siguientes:

1) La ausencia de una respuesta planificada, de una atención integral ajustada a las necesidades y a la gravedad del problema

El informe pone de manifiesto cómo, en los últimos años, dependiendo de la mayor o menor sensibilidad, implicación o recursos disponibles de cada administración, han ido surgiendo una serie de servicios hasta llegar a configurar un determinado «mapa» de prestaciones. Un mapa que se va modificando sobre la marcha y que parece responder a iniciativas puntuales, necesidades inmediatas o presiones mediáticas, más que a una planificación global o a criterios de eficacia.

Esta forma de actuar explica, en gran medida, las importantes diferencias observadas en cuanto a la atención a las mujeres que han sufrido violencia de género. Diferencias que afectan a todo tipo de prestaciones: a las posibilidades de alojamiento, a la proximidad de los servicios, a los tiempos de atención, a la cuantía de las ayudas, al nivel de protección policial...

No parece que esta diversidad sea compatible con la gravedad del problema. Con frecuencia, lo que está en riesgo es la propia vida de la mujer amenazada o maltratada. Y la defensa de su derecho a la vida, a la integridad y a la dignidad no puede quedar al

albur de que en su localidad exista o no exista tal o cual servicio. Dada la gravedad del problema, los riesgos y los derechos en juego, parece de todo punto necesario garantizar en todos los casos, al margen de cuál sea la situación personal o el lugar de residencia, una serie de prestaciones mínimas a las que cualquier persona que sufra violencia de género tiene derecho. Ello exige analizar las necesidades globales, apostar por una atención integral y, consecuentemente, planificar los recursos y prever los medios personales y económicos necesarios.

2) **La insuficiencia de datos que permitan un conocimiento ajustado de la realidad**

Tanto si nos fijamos en los servicios sociales como en los policiales apreciamos serias deficiencias en el registro de datos:

- no existen criterios comunes a todos ellos, lo que hace imposible sumar datos parciales y obtener así visiones globales de la realidad;
- no existen bases de datos comunes;
- frecuentemente, los datos se refieren a “denuncias”, no a “mujeres denunciantes”, lo que dificulta el seguimiento sobre las personas afectadas por el maltrato;
- en algunos casos, la falta de criterios o códigos comunes, y la falta de informatización de los datos, exigiría su explotación manual, más lenta y costosa...

La diversidad de administraciones implicadas (ayuntamientos, mancomunidades, diputaciones forales...) hace aún más necesaria la existencia de criterios homogéneos a la hora de reflejar los datos, si se quiere disponer de una visión actualizada y ajustada del problema y de su evolución.

3) **Importantes diferencias en la atención entre unos lugares y otros**

Como se ha señalado, los derechos en juego exigirían que cualquier mujer víctima del maltrato tuviera una atención similar, ajustada a sus necesidades, independientemente de su situación o lugar de residencia.

El informe aporta numerosos datos que muestran que la realidad no es así: dependiendo de cada lugar (territorio histórico-municipio o servicio) podrá acceder a unas u otras ayudas. Las diferencias afectan a muchas de las prestaciones esenciales:

- A la posibilidad de disponer o no de determinados servicios.
- A los criterios de acceso y funcionamiento.
- A la cercanía-lejanía de los servicios.
- A la “intensidad” o tiempo de atención (por ejemplo, número de sesiones de orientación psicológica).
- A la cuantía de los apoyos económicos.
- A las posibilidades de disponer o no de vigilancia o protección policial...

No se trata de unificar modelos de atención, pero sí de disponer de una serie de recursos o de atenciones a las que toda persona maltratada tenga derecho, independientemente de cualquier factor geográfico.

4) La existencia de colectivos de mujeres en situaciones de especial vulnerabilidad y que, sin embargo, no pueden acceder a determinados servicios

Nos referimos, sobre todo, pero no únicamente, a los alojamientos de acogida, pensados para atender sólo a mujeres que presentan una total autonomía funcional, pero no a quienes tienen otro tipo de problemáticas asociadas.

Las mujeres con problemas de toxicomanía, de enfermedad mental o con discapacidad física, psíquica o sensorial, cuando son víctimas de una situación de abuso y violencia doméstica, no pueden acceder a estos recursos. Muchos de los pisos de acogida ni siquiera están preparados para que puedan ser utilizados por personas con problemas de movilidad (situados en pisos altos, sin ascensor...). En cuanto a las mujeres inmigrantes, la situación parece haber mejorado en algunos aspectos: en la mayor parte de los casos son admitidas aun cuando no se encuentren en situación administrativa regular, si bien suele condicionarse a la inscripción en el padrón y, en algún caso excepcional, a un tiempo mínimo de empadronamiento en el municipio.

5) La inadecuación y falta de condiciones de muchos de los recursos de alojamiento utilizados

La “red” de pisos de acogida está formada básicamente por 38 pisos, con una disponibilidad de 234 plazas en el momento de recogida de datos (enero 2003). A esto se pueden añadir otros recursos que, aunque no son específicos para este tipo de situaciones, se utilizan de hecho o pueden ser utilizados en casos de necesidad. En todo caso, llama la atención que algunos municipios de más de 20.000 habitantes carecieron, a pesar de la reiterada recomendación de la Unión Europea, de recursos específicos de alojamiento: Barakaldo, Durango, Erandio, Getxo, Leioa, Portugalete y Zarautz. En algún caso, como Zarautz, esta situación se ha corregido ya.

Los datos recogidos apuntan a que los recursos disponibles parecen suficientes para atender a las peticiones de ayuda de las personas que cumplen las condiciones exigidas. Pero, al mismo tiempo, ponen de manifiesto sus limitaciones para adecuarse a las necesidades, o la escasa “calidad” de la respuesta ofrecida:

- Prácticamente, ningún piso dispone de protección y son pocos los que cuentan con apoyo y acompañamiento personal. Sólo uno, concertado, dispone de personal permanente.
- Ello aconseja u obliga a utilizar otros recursos igualmente inadecuados, como las plazas hoteleras, ante situaciones de urgencia y riesgo.

- Las consecuencias negativas de estas limitaciones, en cuanto a garantía de seguridad, apoyo personal, posibilidad de contactos con el exterior, mantenimiento del anonimato... se agravan aún más cuando la permanencia en el piso se prolonga en el tiempo; una situación que, como reflejan los datos del informe, puede durar muchos meses.

6) Limitaciones en la accesibilidad a los programas

Con anterioridad hemos señalado ya algunas limitaciones en el acceso a los servicios que afectan a determinados colectivos de mujeres (con problemas de drogadicción, de enfermedad mental, de discapacidad, o de situación administrativa). Hay, sin embargo, otros problemas de accesibilidad de carácter más general y que alcanzan a muchas o a todas las mujeres.

Nos referimos, básicamente, a tres problemas:

- La accesibilidad geográfica, asociada a la distribución territorial de los recursos, a la centralización-descentralización de los servicios. No se trata sólo de un problema de transporte o desplazamiento, sino también de la dificultad añadida de superar determinadas barreras psicológicas arraigadas, especialmente, en las mujeres de mayor edad.
- La imposibilidad de acceder “directamente” a determinados servicios (como el programa de atención psicológica en el caso de Gipuzkoa) al tener que recurrir, necesariamente, a los servicios sociales de base u otros servicios del municipio de residencia.
- La exigencia de haber presentado denuncia previa contra el agresor para poder acceder a determinados recursos de alojamiento, exigencia aplicada en algunos de ellos.

Téngase en cuenta que, con mucha frecuencia, la demanda de atención es urgente: se trata de evitar un riesgo inminente o de garantizar la integridad de personas gravemente amenazadas. Cualquier dificultad añadida frena a quien opta por dar tal paso y puede tener consecuencias muy graves.

7) La existencia de listas de espera

El informe recoge algunos datos en relación con la espera necesaria para acceder a determinados servicios: en unos casos recoge el tiempo de espera en el momento en que se visitó el servicio; en otros, la espera media aproximada. Más preocupantes aún son los datos sobre saturaciones en las listas de espera, que se producen cada cierto tiempo, y que, a modo de ejemplo, respecto a los servicios de atención psicológica, suele llegar a retrasar la atención en 4 semanas (Álava) o hasta dos meses (Bizkaia).

Estos tiempos de espera nos parecen excesivos, especialmente teniendo en cuenta las características de las personas a las que se pretende atender. Considerando los

“ciclos” que suelen darse en la violencia doméstica, es importante dar una respuesta inmediata a las peticiones de ayuda planteadas por las mujeres, sin dejar pasar esa oportunidad.

8) La debilidad de los mecanismos de coordinación o la falta de protocolos de actuación coordinada en el plano municipal

Es evidente que la respuesta a las situaciones de maltrato exige la intervención de diferentes instituciones y servicios: policiales, judiciales, sanitarios, sociales... Por ello, resulta indispensable el conocimiento mutuo de las intervenciones de cada servicio y la coordinación del trabajo, no sólo en los momentos en que hay que ofrecer una respuesta urgente a un determinado problema, sino también para poner en común las propias experiencias, evaluar las respuestas dadas y plantear propuestas de mejora.

En este sentido debe destacarse la aportación que supuso la aprobación, en su día, del *Protocolo Interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas del maltrato doméstico y agresiones sexuales*, promovido por Emakunde. Este protocolo marca unas pautas de actuación generales (para el ámbito sanitario, policial, judicial, colegios de abogados y servicios sociales) que, una vez concretadas y adaptadas a las circunstancias particulares de las diferentes localidades y comarcas, pueden servir como criterios orientativos de la coordinación. Esta labor de concreción, su plasmación en protocolos de actuación de carácter municipal o comarcal, aún no se ha efectuado, salvo en casos excepcionales.

9) La existencia de necesidades no cubiertas, de acuerdo con las valoraciones y propuestas efectuadas por las propias mujeres afectadas

Uno de los objetivos básicos del informe consistía en valorar la adecuación entre necesidades y respuestas. Desde esa perspectiva, resulta de gran interés analizar las opiniones de las mujeres usuarias de los servicios, conocer cuáles son las necesidades que, en su opinión y de acuerdo con su propia experiencia, no han sido cubiertas o lo han sido de un modo insuficiente.

La valoración global que las mujeres entrevistadas hacen acerca de la atención recibida o que están recibiendo es, en general, bastante positiva. Sin embargo, seis de cada diez consideran que habrían necesitado algo más. Este “algo más” se puede concretar, según sus respuestas, en tres líneas de actuación:

- Recursos diferentes a los ofrecidos: recursos económicos; trabajo o ayuda para la inserción laboral; mayor apoyo moral y acompañamiento; mejor respuesta a sus necesidades de vivienda, seguridad e información.
- Condiciones menos estrictas para el acceso o la utilización de alguno de los recursos ya existentes (rebajar la exigencia de requisitos exigidos para acceder a determinados servicios).

- Más tiempo de atención: mayor orientación jurídica, más tiempo de apoyo psicológico, más tiempo en los servicios de alojamiento...

10) La insuficiencia de las medidas de protección dirigidas a garantizar la seguridad de las mujeres maltratadas

Garantizar la seguridad física de la mujer, y de las criaturas a su cargo, frente al agresor constituye una prioridad y una cuestión básica, especialmente en determinados momentos, como durante el proceso de separación judicial o mientras ambas personas continúan, por diversos motivos, conviviendo juntas.

El informe, respecto a esta cuestión básica, recoge prácticas policiales que resultan más o menos satisfactorias según cuáles sean las diferentes policías implicadas, así como deficiencias o aspectos claramente mejorables, al menos respecto a:

- El acompañamiento y la protección policial en determinados momentos de especial riesgo.
- Los sistemas de localización de las víctimas o agresores ante situaciones de peligro inminente.
- Los mecanismos o garantías de seguridad en los propios recursos de acogida.
- La limitada eficacia de las medidas judiciales de alejamiento.

Garantizar la integridad física de la mujer y, en su caso, de los hijos o hijas, es un deber prioritario de las instituciones. Si bien lograr una protección absoluta resulta imposible, la información recogida en el informe exige mejorar los mecanismos de seguridad.

* * *

De acuerdo con este análisis, el informe efectúa **29 recomendaciones** y las ordena en dos bloques diferentes:

- En un primer bloque se recogen aquellas recomendaciones de carácter más general, que no se refieren específicamente a este o aquel programa, sino que pueden ayudar a mejorar la atención global que se presta a las mujeres afectadas por la violencia de género, en especial a la que se produce en el marco de la convivencia. Plantean la necesidad de:
 - introducir la perspectiva de igualdad de género en todas las políticas;
 - abordar la violencia de género de forma integral;
 - reforzar las tareas de sensibilización;
 - mejorar la formación de las y los profesionales implicados;
 - homogeneizar criterios y sistematizar los datos;
 - evaluar las prácticas y diseñar los indicadores adecuados;
 - definir con precisión el objetivo de los servicios de atención específicos;
 - unificar prestaciones;

- mejorar la coordinación entre servicios;
 - desarrollar recursos o medidas que faciliten el acceso a la vivienda y al empleo;
 - dedicar una atención de mayor intensidad a los colectivos de mujeres en situaciones especialmente vulnerables: inmigrantes, con alguna discapacidad, con enfermedad mental, con problemas de toxicomanía...;
 - descentralizar los servicios de atención;
 - suprimir el requisito de denuncia previa y facilitar el acceso inmediato a los servicios;
 - reducir las listas de espera.
- En un segundo bloque se recogen recomendaciones específicas, ligadas a cada uno de los servicios ofrecidos:
- Alojamiento:
 - diversificar y mejorar la calidad de los recursos de alojamiento;
 - incrementar los recursos;
 - regular las condiciones mínimas que deben cumplir.
 - Atención psicológica:
 - flexibilizar la duración máxima de los tratamientos;
 - acercar los servicios a las personas usuarias;
 - reforzar los programas de tratamiento dirigidos a agresores.
 - Orientación jurídica:
 - facilitar el acceso de las personas necesitadas al servicio;
 - garantizar el correcto funcionamiento del nuevo servicio de asistencia jurídica.
 - Atención policial:
 - mejorar la atención inicial y la información ofrecida en los primeros momentos;
 - difundir el “*Protocolo Interinstitucional*” entre los agentes policiales, facilitar su formación y efectuar un seguimiento sobre sus prácticas de actuación;
 - desarrollar sistemas de localización y protección que reduzcan el riesgo de agresión;
 - mejorar los sistemas de registro y protección de datos.
 - Servicios sociales:
 - mejorar y unificar los registros de datos;
 - reforzar los servicios sociales de urgencias;
 - agilizar la respuesta institucional.

Estas recomendaciones afectan, en mayor o menor medida, a diferentes administraciones (ayuntamientos, diputaciones forales, Gobierno Vasco), de las cuales dependerá su cumplimiento. En los próximos años se efectuará un seguimiento de ese cumplimiento.

1.5. PRÓXIMO INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE EL SISTEMA DE ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES EN LA CAPV

Se encuentra en curso de elaboración, bajo el título “El Sistema de Atención a las Personas Mayores en la CAPV”, un estudio que tiene como finalidad principal ofrecer una descripción objetiva de la situación actual de los servicios de atención a las personas mayores en nuestro ámbito territorial, y un análisis de la evolución que ha observado a lo largo de la última década, es decir, desde la elaboración de los informes extraordinarios sobre la Asistencia No Residencial a la Tercera Edad y sobre las Residencias de Tercera Edad.

El informe se estructurará básicamente en tres partes:

- En la primera parte presentará un balance de las actuaciones llevadas a cabo en nuestra Comunidad Autónoma para hacer frente a las crecientes necesidades de atención de su población mayor, centrándose en las problemáticas sociales relacionadas con la dependencia, y en las ofertas de atención formales generadas desde el ámbito de los servicios sociales para atenderlas. Incluirá un análisis detallado de los servicios residenciales, los centros de día y el programa de atención domiciliaria, y abordará aspectos como el número de plazas, la distribución geográfica, la cobertura, la titularidad y gestión, la financiación y el gasto social.
- Una segunda parte incluirá el análisis de aspectos jurídico-administrativos, tales como el marco competencial y la normativa reguladora de los servicios, el análisis de las condiciones de acceso a los servicios y el funcionamiento de los servicios de inspección.
- La tercera parte analizará las características de las diversas modalidades de servicios residenciales y de centros de día que existen en la CAPV, tomando como base de la información aportada por los propios servicios mediante la cumplimentación de un cuestionario muy pormenorizado, los datos aportados por las administraciones competentes para la autorización y la inspección de dichos centros, y la información contrastada mediante la visita del equipo de estudio a un centenar de centros.

Este informe se finalizará en el año 2004.

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 COLECTIVOS, ASOCIACIONES Y AGENTES SOCIALES

La experiencia de estos años nos ha demostrado que numerosas asociaciones y colectivos pueden desarrollar un papel clave de intermediación entre sectores marginales o especialmente vulnerables de nuestra sociedad e instituciones como la del Ararteko, haciéndoles más conscientes de sus derechos y de las vías de resolución de conflictos, ayudándoles a la hora de expresar sus reivindicaciones, exigiendo el servicio diligente de las administraciones a la ciudadanía y favoreciendo así una mayor confianza en las instituciones y una mayor cohesión social.

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

Por ello, también durante el año 2003, la institución del Ararteko ha seguido cuidando la relación con los agentes sociales. Especialmente con asociaciones, organizaciones y colectivos dedicados al apoyo de personas en situaciones desfavorecidas o a la resolución de problemas sociales de carácter muy variado: colectivos de defensa de los derechos humanos, de apoyo a las personas de origen extranjero, a las privadas de libertad o a las que tienen problemas de marginación, familiares de personas con enfermedad mental...

El gran número de asociaciones, colectivos y organizaciones que existe en nuestra Comunidad constituye, al mismo tiempo, un signo de vitalidad social y un reto para quien quiera mantener con ellas unas relaciones más o menos estables de colaboración. En nuestro caso, teniendo en cuenta las limitaciones, hemos seguido intentando hacer realidad nuestra voluntad de colaboración por medio de las vías complementarias habitualmente utilizadas:

- 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 buena parte de los colectivos con los que existía una relación previa, siempre que ello ha sido posible;
- tomando la iniciativa para establecer nuevas relaciones con determinados colectivos que desarrollan su labor con sectores especialmente problemáticos o

- sobre los que en ese momento se está trabajando;
- aprovechando la existencia de plataformas de coordinación o federaciones entre diferentes asociaciones con intereses o campos de actuación similares.

Así, a lo largo de este año 2003, la institución del Ararteko ha mantenido relaciones de colaboración, más o menos intensas, con asociaciones que desarrollan su acción social en los siguientes campos:

- la prevención y denuncia del racismo y la discriminación;
- la participación en la vida social de las personas de la tercera edad;
- la defensa de los derechos de comunidades de inmigrantes;
- los derechos de la infancia;
- la defensa de los derechos de personas represaliadas por el franquismo;
- los derechos de comunidades de vecinos afectados por proyectos o actuaciones;
- el acogimiento a niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección;
- la atención a adolescentes y jóvenes con problemas con la justicia;
- la defensa de los derechos y el desarrollo de programas de atención a las personas encarceladas en centros de nuestra Comunidad;
- la respuesta social a diferentes formas de minusvalía o discapacidad;
- la integración social de las personas inmigrantes de origen extranjero;
- el planteamiento y la respuesta a necesidades específicas del colectivo gitano;
- el apoyo y la atención a las personas con enfermedades mentales y a sus familias;
- la tutela de personas con enfermedades mentales;
- el logro de la excarcelación o el acercamiento de personas presas;
- el apoyo y acogimiento a personas enfermas de sida;
- la atención a las víctimas del terrorismo o la defensa de sus derechos;
- la atención a los trabajadores temporeros y a sus familias;
- la respuesta a las necesidades educativas especiales;
- la gestión de servicios destinados a atender a menores desprotegidos y a menores infractores;
- 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 defensa de los derechos lingüísticos y la utilización del euskara;
- la atención a personas con problemas de drogadicción;
- el apoyo al desarrollo y la solidaridad con los países del tercer mundo;
- la integración social de minorías étnicas o colectivos marginales;
- la cohesión social y la rehabilitación en zonas especialmente deprimidas;
- el pacifismo y la solución de conflictos mediante fórmulas de diálogo;
- la defensa de los derechos de las mujeres;
- la prevención de los malos tratos y la denuncia de situaciones de tortura;
- la atención sociosanitaria a personas marginadas y sin apoyos familiares;
- la defensa de diferentes colectivos profesionales;
- el trato ético a los animales;
- la accesibilidad a los espacios públicos;

- la defensa del derecho a la intimidad en el ámbito sanitario.

En muchos casos (respuesta a las solicitudes de las asociaciones, inicio de relaciones con un colectivo o presencia en foros de coordinación) la relación ha sido directa y ha supuesto algún encuentro o reunión. En otros casos, por ejemplo, de continuación de una relación iniciada en años anteriores o de gestión de una queja concreta, no siempre ha supuesto nuevas reuniones; a veces ha bastado con los intercambios de información, tanto orales como escritos, o la participación en algún acto, o el envío de materiales o documentos...

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

- ADSIS-Bestalde
- Alcohólicos Anónimos de los diferentes territorios
- Aldarriketa
- Amarena
- Amnistía Internacional
- APDEMA (Asociación pro-deficientes mentales de Álava)
- Arazoak (Asociación de padres-madres de niños autistas de Álava)
- Asociación cultural árabe Sunna
- Asociación de Mujeres Hegaldi
- Asociación de Mujeres Lagun Artean, de Getxo
- Asociación de sordos de Álava
- Asociación de sordos de Bizkaia
- Asociación de sordos de Gipuzkoa
- Asociación gitana de Barakaldo
- Asociación Guipuzcoana de Investigación y Prevención del Abuso de las Drogas (AGIPAD)
- Asociación Juana Mugarrieta
- Asociación Pro Derechos Humanos del País Vasco
- Asociación vasca de antropología
- Asociación vasca de salud mental
- Asociaciones de consumidores
- Asociaciones de defensa de los derechos humanos de otros países
- Asociaciones de los barrios de San Francisco, Zabala y Bilbao La Vieja y grupos de apoyo
- Asociaciones o grupos contra la tortura
- Asociaciones y comunidades de vecinos afectados por planes urbanísticos, problemas medioambientales, deficiencias en la red de servicios, problemas de tráfico (Ulia, Zuataurre, Hondartza (Hondarribia), Getxo, Calle Epalza (Bilbao), Aizaharbe, Trespuentes...)
- Asociaciones y federaciones de madres y padres de alumnos de diferentes centros
- ASPACE
- Aspasor (Asociación de padres y amigos de los sordos)

- ATEA (Asociación para un trato ético con los animales)
- ATECE (Asociación de traumatismo craneoencefálico y daño cerebral de Álava).
- Atzegi
- AZRAF
- Berriztu
- Besarka (Asociación de acogimiento y adopción de Álava)
- Bidaideak
- Bidasaldeko Emakumeak
- Bidesari – Pastoral Penitenciaria
- Bilbo-Etxezabal
- Bizitegi
- Cáritas de los diferentes territorios
- CEAR (Comisión de Ayuda al Refugiado)
- Centros educativos de nuestra Comunidad
- Colectivo de colombianos refugiados en Euskadi
- Colectivo de Víctimas del Terrorismo en el País Vasco (COVITE)
- Colectivo Era Berri
- Colectivo pedagógico Adarra
- Colegios de abogados de los diferentes territorios
- Comisión de vecinos barrio Altzibar (Oiartzun)
- Comisión de vecinos calle Bailén
- Comisiones ciudadanas anti-sida de los tres territorios
- Consejo de la Juventud
- Consejos escolares de diferentes centros educativos
- Coordinadora de Disminuidos Físicos de Bizkaia
- Coordinadora de Disminuidos Físicos de Gipuzkoa
- Coordinadora de grupos por la rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala
- Coordinadora de ONG de apoyo a inmigrantes Harresiak Apurtuz (integrada por CEAR, Bilbo-Etxezabal, Afrovasca, Cáritas, CITE, Cruz Roja, Hegoa, UGT, SOS-Racismo, Asociación de Chinos en Euskadi, Asociación de Senegaleses, Etorkinekin Bat...)
- Cruz Roja de los tres territorios
- DEE
- Diferentes sindicatos, colectivos y asociaciones profesionales
- EDEX
- Eginaren eginez (Asociación de personas con discapacidad física de Álava)
- EHLABE (Centros de empleo protegido)
- Ekimen
- Ekologistak martxan
- Enseñantes con gitanos
- Etxerat
- Familiares de personas detenidas o presas de diferentes lugares
- FEDEAFES (Federación de Euskadi de Asociaciones de Familiares de Enfermos Psíquicos) y asociaciones integradas en dicha federación (AVIFES, AGUIFES, ASASAM, ASAFES)

- Federación vasca de asociaciones de sordos-Euskal Gorrak
- Federación Vicente Abreu
- Forum 50-70
- Fundación Eragintza
- Fundación Etorkintza
- Fundación Fernando Buesa
- Fundación Hurkoa
- Fundación Izan – Proyecto Hombre
- Fundación Museo de la paz (Gernika)
- Fundación tutelar de enfermos mentales de Álava
- Fundación tutelar Gorabide
- Gao Lacho Drom
- Gaztarroan Ekin
- GERE (Asociación de residencias de tercera edad)
- Gernika Gogoratuz
- Gesporlan (empleo protegido)
- Gesto por la Paz
- Geureak (Asociación represaliados por el franquismo)
- Goiztiri
- Gorabide
- Grupos de padres-madres de centros escolares con diferentes problemas
- Grupos de personas de otros países que visitan el nuestro en programas de colaboración o para divulgar su problemática
- Gurasoak
- Hartu-emanak (Asociación de personas mayores para el aprendizaje permanente y la participación social)
- Hezilan
- Hizkuntz Eskubideen Behatokia
- Hontza (centro de atención a drogodependientes)
- IGON
- Iniciativa Gitana
- Institutos de Reintegración Social de los distintos territorios (IRSE)
- Izangai
- Kalé dor Kayikó
- Kamelamos Adikerar
- Lantegi batuak
- Lur gizen
- Médicos del mundo
- Mesa en defensa de la Educación Infantil (constituida por diferentes asociaciones y sindicatos)
- Montajes Eraiki (empleo protegido)
- Mugarik gabe
- ONCE
- Pastoral Penitenciaria
- Plataforma de colectivos en apoyo a las personas presas
- Plataforma Geugaz

- Plataforma Martutene
- Plataforma prisión y salud
- Profesionales de los servicios sociales de base de diferentes lugares
- Proyecto Hombre
- Representantes comunidad magrebí del Barrancal
- Representantes de la República Saharaui
- Salesianos
- Salhaketa de los diferentes territorios
- Sarean (Asociación equipos directivos de centros escolares)
- Secretariado General Gitano
- Servicios de Educación (berritzegunes, servicios de educación especial, ISEI-IVEI, servicios municipales...)
- Sindicatos o secciones sindicales (CCOO, ELA, UAGA, UGT)
- SOS-Racismo de los diferentes territorios
- TAT (Torturaren Aurkako Taldea)
- T-4
- Terciarios Capuchinos
- Traperos de Emaus
- Turnos de asistencia penitenciaria de los colegios de abogados (TAP)
- UNICEF-País Vasco
- Uribe-Costa
- Zain dezagun Urdaibai
- Zubia

En bastantes casos, la colaboración con las asociaciones se ha establecido, o se inició en su día, en el marco de alguno de los trabajos monográficos realizados por la propia institución del Ararteko. Este tipo de colaboración, muchas veces para la obtención de información o para el seguimiento de una cuestión abordada específicamente por nosotros, se ha seguido dando a lo largo del año en varios campos: intervención con menores infractores (asociaciones educativas Berritzu y Gaztaroan Ekin); temporeros (Era Berri, Hezilan, UAGA, Cáritas...); atención comunitaria a la enfermedad mental (AVIFES, ASAFES, ASASAM, AGUIFES, FEDEAFES...); intervención con menores extranjeros no acompañados (Coordinadora Harresiak Apurtuz, Cruz Roja-Gipuzkoa, Terciarios Capuchinos, AZRAF); apoyo a las personas encarceladas (ADSIS-Bestalde, Etorikintza, Izangai, Proyecto Hombre, Bilbo-Etxezabal, Pastoral Penitenciaria, Hegaldi...); integración laboral de las personas con discapacidad (Aspasor, Apdema, Arazoak, asociaciones de sordos, coordinadoras de disminuidos físicos, Aspace...). En otros casos, la relación con las asociaciones se ha mantenido gracias a la participación conjunta en foros específicos o en actos organizados por ellas, o con motivo de la tramitación de determinadas quejas o la actuación para resolver algún problema, o mediante el intercambio de documentos y materiales...

Ciertamente, no de todas las colaboraciones o los intercambios de información se derivan actuaciones, sobre todo de carácter inmediato, por parte de esta institución. No obstante, en muchas ocasiones, a raíz de las reuniones mantenidas, como fruto de la colaboración entre todas las partes y en el respeto más absoluto a la libertad de

actuación de cada una de ellas, se han promovido actuaciones encuadrables en alguna de las líneas siguientes:

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

A modo de ejemplo, podemos señalar brevemente algunas actuaciones significativas de la institución del Ararteko en el año 2003, en este marco de colaboración. Así:

- Se ha mantenido relación con diferentes asociaciones representativas del pueblo gitano, o que trabajan con él, lo que ha permitido conocer mejor sus problemas, llevar a cabo actuaciones ante diferentes administraciones, participar inicialmente y seguir con interés la configuración del Consejo del Pueblo Gitano o la elaboración del Plan integral para su integración, asumir sus preocupaciones ante la discriminación y falta de normas eficaces para combatirla...
- La relación periódica con los centros de acogida para menores extranjeros no acompañados y con las asociaciones que los gestionan ha facilitado nuestro seguimiento sobre su situación o la intervención, este año, mediante actuaciones de oficio. Ha animado también a esta institución a afrontar la realización de un próximo informe monográfico sobre este colectivo en situación de riesgo, o a posicionarse públicamente respecto a determinadas instrucciones o propuestas de la Administración (cfr. apdo. 1.1.5 de este informe).
- Muchas de las visitas efectuadas durante el año (al centro nocturno Hontza, a la “narcosala” de la calle Bailén de Bilbao, a los centros de reforma, a alojamientos de temporeros, a centros de acogida...) ayudan a mantener la relación directa con las asociaciones que gestionan los centros o recursos, facilitan el conocimiento actualizado de su situación y el seguimiento de nuestras recomendaciones, impulsan nuevas actuaciones...
- Las quejas presentadas por algunas asociaciones (sirva como ejemplo, las de “Geureak”, de personas privadas de libertad en la época franquista, respecto a las ayudas ofrecidas por el Gobierno Vasco) han obligado a realizar gestiones o actuaciones de intermediación ante las administraciones responsables.

- La implicación de numerosas asociaciones en la investigación sobre la integración laboral de las personas con discapacidad permitió recoger, en varias reuniones y de forma directa, sus propuestas y perspectivas, así como acceder a personas asociadas que ofrecieron su testimonio –su historia de vida-, de gran valor para el conocimiento de la realidad y la detección de problemas y deficiencias, como se puede apreciar en el informe extraordinario elaborado sobre el tema (cfr. informe publicado y apdo. 1.2 de este mismo informe).
- La relación con las asociaciones de víctimas del terrorismo, o con las propias víctimas o sus familiares, ha sido considerada prioritaria por esta institución, que ha procurado transmitirles siempre su solidaridad y apoyo, participar en los actos por ellas convocados y proponer medidas para la mejor defensa de sus derechos.
- La relación periódica con numerosas asociaciones de apoyo a las personas presas ha venido supliendo, en parte, la falta de acceso directo a los centros penitenciarios. Ha posibilitado el intercambio de datos y cierto seguimiento, así como la puesta en marcha de algunas actuaciones de oficio o gestiones de buena voluntad (cfr. apdo. 1.1.1 en este mismo informe).
- Las entrevistas o reuniones con familiares de personas detenidas que han denunciado malos tratos o torturas han dado pie a formular recomendaciones que buscan la prevención y erradicación de tales prácticas, intercambiar informaciones y propuestas con instituciones garantistas o de investigación, al margen de las vías judiciales, visitar lugares de detención o revisar atestados y registros policiales. En este sentido, cabe destacar la realización de la Jornada sobre prevención de la tortura, organizada por esta institución en el marco de los Cursos de verano de la UPV y llevada a cabo el 4 de julio, o la reunión mantenida con el relator especial de la ONU con vistas a la elaboración de su informe.
- La relación con la Plataforma para la Educación Infantil ha animado a seguir insistiendo en las recomendaciones efectuadas reiteradamente por esta institución sobre la necesidad de planificar y establecer prioridades en el tramo de 0 a 3 años, mantener reuniones de trabajo con responsables del Departamento de Educación, hacerles llegar nuestras preocupaciones, pedir datos sobre su efectiva implantación... (cfr. por ejemplo, apdo. 1.1.10 de este informe).
- La relación mantenida con diferentes asociaciones implicadas en la problemática de los temporeros ha permitido, durante todos estos años, realizar un mejor seguimiento, disponer de más datos y, en consecuencia, efectuar intervenciones, propuestas y recomendaciones más ajustadas a la realidad. Ha servido también como fuente de datos a la hora de elaborar el informe monográfico sobre esta cuestión (cfr. apdo. 1.1.2 de este informe).
- La visita a determinados servicios o las entrevistas y reuniones con profesionales que en ellos trabajan han servido para analizar las características de algunos convenios entre asociaciones y administraciones, su influencia en las condiciones laborales o en la continuidad del servicio prestado, las consecuencias de los retrasos o la falta de garantías en las ayudas... (cfr., por ejemplo, apdo. 1.1.9 de este informe).
- La problemática planteada por las federaciones de disminuidos físicos y otras asociaciones ligadas a personas con discapacidad ha servido para impulsar de-

terminadas actuaciones de oficio, conocer mejor sus preocupaciones y prioridades, tomar en consideración sus demandas, a la hora de enfocar los dos últimos informes monográficos sobre accesibilidad, uno sobre los edificios de uso público, y otro sobre las posibilidades de esas personas de acceder a un trabajo (cfr. apdos. 1.2 y 1.3 de este informe). También nos animó a organizar las charlas de sensibilización sobre “Mujer y discapacidad: doble discriminación”, llevadas a cabo en Bilbao y Vitoria-Gasteiz, o a asumir la coordinación del taller que sobre estos temas se desarrolló con vistas a las Jornadas de Coordinación entre Defensores.

- Una gran parte de las quejas recibidas en relación con planes o actuaciones urbanísticas, o con las repercusiones en el medio ambiente, las han promovido colectivos de personas organizadas en plataformas, asociaciones de vecinos, comunidades de propietarios, grupos ecologistas... De algunas de ellas damos cuenta en los apartados de este informe dedicados a las áreas de urbanismo o de medio ambiente (capítulo II).
- La relación con diferentes colectivos pacifistas, con asociaciones que trabajan en la mediación de conflictos y con centros escolares animó a esta institución a presentar en su día al consejero de Educación, Universidades e Investigación una propuesta global sobre la educación para la paz, y a convocar, como aportación e impulso al desarrollo de la propuesta, cuatro becas de colaboración dirigidas específicamente a la elaboración y difusión de materiales de uso escolar para la educación en derechos humanos que han ido dando sus frutos (cfr. apdo. 2.3 de este informe). Así, los materiales publicados se han enviado a todos los centros educativos, y a asociaciones y colectivos interesados o comprometidos en la educación en derechos humanos. En esa misma línea, este año, por primera vez, la Ararteko ha convocado un concurso de trabajos escolares sobre derechos humanos, que esperamos que dará sus frutos en los próximos meses.
- La relación mantenida con las asociaciones de familiares de enfermos mentales y con algunas fundaciones tutelares fue un factor determinante, y una ayuda, para analizar concienzudamente los problemas de estas personas en el informe monográfico sobre la atención comunitaria que se les presta en nuestra Comunidad, y también lo ha sido este año para hacer un seguimiento sobre algunas de las cuestiones pendientes (cfr. apdo. 1.1.9 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, o sobre el trato policial recibido, o sobre las condiciones excluyentes de algunas convocatorias u ofertas de empleo público, han posibilitado actuaciones de diferente tipo: meditaciones y gestiones ante la autoridad competente, tramitación de quejas, actuaciones de oficio, recomendaciones...
- Las reuniones con plataformas para la excarcelación de presos de diferentes localidades han hecho plantear su situación ante diferentes instancias (como el Defensor del Pueblo o el Comité Europeo de Prevención de la Tortura), y hacer llegar a dichos colectivos la posición que mantiene la Ararteko acerca de cuestiones como el acercamiento de los presos, la situación de las cárceles o la excarcelación por diferentes motivos.

En ocasiones, la relación con las asociaciones ha servido también para recoger sus propios problemas de funcionamiento: dificultades que encuentran para realizar su labor, para establecer mecanismos de coordinación o vías de colaboración estable entre ellas, para dar continuidad a sus programas, para disponer de espacios de encuentro con las instituciones, para participar en planes institucionales o servicios... En anteriores informes, nos hemos referido a estas cuestiones, elevando propuestas o destacando algunas iniciativas: superación del marco anual en las subvenciones, establecimiento de foros conjuntos instituciones-asociaciones, como el Foro para la integración social de los inmigrantes, o la Mesa de temporerismo, o el Consejo para la participación del pueblo gitano, Ley del voluntariado, clarificación de las responsabilidades de cada parte en los convenios de colaboración...

A juicio de esta institución, la colaboración entre las administraciones y servicios públicos y la sociedad civil organizada debe ser promovida y apoyada, para un mejor aprovechamiento de los recursos existentes. La participación activa de los agentes sociales no debe suponer, sin embargo, que las responsabilidades institucionales en la prestación de los servicios a la ciudadanía queden diluidas, o que las instituciones dejen de asumir el liderazgo que, en muchas ocasiones, les corresponde. En relación con este asunto, en el informe del año 2001 (cfr. cap. VI) se recogía una recomendación de carácter general sobre el liderazgo institucional respecto a la creación de servicios destinados a colectivos vulnerables, que, en muchas ocasiones, son gestionados por asociaciones.

Durante este año, en las visitas efectuadas a diferentes servicios, o mediante reuniones o quejas recibidas, hemos constatado tanto avances como problemas sin resolver. Cabe destacar, entre estos últimos, la falta de claridad o especificación en algunos convenios entre la Administración y asociaciones, o los retrasos sufridos en la resolución de determinadas convocatorias de ayudas, poniendo en situaciones precarias y complicadas tanto a asociaciones como a programas en marcha. Consideramos que las administraciones deben apostar por una gestión eficaz de estas ayudas, ya que las dificultades a las que hacemos referencia repercuten muy negativamente no sólo en las propias asociaciones, sino también, y muy especialmente, en los ciudadanos y colectivos, en muchos casos gravemente desfavorecidos, a favor de los cuales trabajan estas asociaciones.

2.2. BECAS DE INVESTIGACIÓN CONVOCADAS POR LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO

En el año 2003 se ha finalizado el trabajo de investigación sobre la significación del empleo en nuestra sociedad, como vía de acceso a los derechos y a la inclusión social, y sus posibles alternativas, beca que fue adjudicada en su día a Gorka Moreno Márquez. El trabajo se publicó con el título *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*, como número 8 de nuestra Colección de Derechos Humanos P. Francisco de Vitoria. Fue dado a conocer por de los medios de comunicación, se distribuyó, en las últimas semanas del año, a instituciones, servicios y personas interesadas y supone, en opinión de esta institución, una aportación interesante a un debate sobre cuestiones de enorme trascendencia para nuestra sociedad y los derechos de las personas.

Las becarias Beatriz Sicilia Oña y Ainara Marín Zenarruzabeitia están en fase de conclusiones de sus trabajos «Los derechos fundamentales en el proyecto de tratado constitucional de la UE» y «De la hostilidad a la hospitalidad en clave inclusiva»

Igualmente, se ha adjudicado la beca de investigación 2003-2004 a Aiala Olarte Hurtado. En el momento de cierre del informe aún no se había determinado cuál iba a ser el objeto del trabajo.

Por otra parte, han continuado los trabajos en relación con la beca de investigación aplicada adjudicada al IRSE, que trata de analizar las posibilidades que las minorías presentes en la población magrebí asentadas en la CAPV tienen en la actualidad para ejercer sus derechos a tener su propia vida cultural, su propia religión y a utilizar su propio idioma. Esta beca se encuentra, en el momento de redacción de este informe, en fase de recogida de información mediante entrevistas a personas pertenecientes a dichos colectivos.

Respecto a la beca de investigación aplicada convocada mediante la Resolución de 9 de octubre de 2002, a la que se presentaron 22 personas o equipos, fue adjudicada a Susana Redondo, para efectuar un trabajo sobre la atención que se presta a las personas en cuidados paliativos y a sus familiares. Dadas las características del tema y las exigencias de confidencialidad, la recogida de información está suponiendo grandes dificultades, lo que está retrasando la realización del estudio.

En cuanto a la última convocatoria (Resolución de 6 de octubre de 2003, BOPV de 206), se han presentado 21 proyectos. Una vez estudiados y tras mantener las entrevistas que prevé la convocatoria, la beca se ha adjudicado, ya en 2004, a Jesús Manuel Septién para la realización de un trabajo sobre la integración de los alumnos inmigrantes en el sistema educativo del País Vasco.

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

Durante cuatro años consecutivos, una de las dos becas convocadas por 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. Estas convocatorias han respondido a una preocupación y a un compromiso de esta institución que ha sido constante: la socialización de las nuevas generaciones en los valores que caracterizan la democracia tiene uno de sus fundamentos en la educación en los derechos humanos, la educación para la paz y la tolerancia; y el sistema escolar es, no el único, pero sí uno de los instrumentos que pueden y deben contribuir al aprendizaje y al afianzamiento de tales valores en la infancia y la juventud.

Sobre esta cuestión esencial para un futuro de paz en nuestra sociedad, hemos venido planteando 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 jornadas de coordinación.

La respuesta obtenida a las diferentes convocatorias de beca –a las que se han presentado en total cerca de 100 proyectos– ha sido una buena prueba del interés y el compromiso de muchas personas con la educación en los derechos humanos, y las diferentes convocatorias han ido produciendo sus frutos, especialmente los tres últimos años. Así, respecto a la primera beca convocada, una vez finalizada la elaboración de actividades y propuestas para su integración en la dinámica escolar y tras su revisión y experimentación, se publicó una voluminosa carpeta, en euskara y castellano, con el título *Materiales para la educación en derechos humanos. Giza eskubideen hezkuntzari buruzko baliabideak*. La carpeta se distribuyó a todos los centros educativos de Educación Secundaria (ESO y Bachillerato) y a las diferentes instituciones y servicios de apoyo a la educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Posteriormente, se publicó una nueva carpeta de materiales didácticos para la educación en derechos humanos titulada *Nuestros derechos. Gure eskubideak*, destinada al alumnado de Educación Primaria. En este caso, los materiales se centran en los derechos específicos de la infancia, establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño/a de 1989, se han organizado en 30 unidades de idéntica estructura para facilitar el trabajo sistemático, y se distribuyeron a todos los centros de Educación Primaria y a diferentes servicios educativos.

Fruto de una tercera beca, se publicó también y difundió una caja de materiales para la educación en derechos humanos titulada *Los derechos en juego. Eskubideak jokoan*, elaborada especialmente para la ESO. Esta caja, que incluye una serie de barajas de naipes, ofrece los elementos necesarios para trabajar contenidos relacionados con 27 derechos humanos, combinando juego y reflexión y utilizando variadas dinámicas de grupo, y fue distribuido también entre los centros y servicios educativos de nuestra Comunidad.

La última convocatoria realizada tenía como objetivo específico la obtención de materiales en soporte multimedia, lo que constituye una novedad respecto a convocatorias anteriores y supone una dificultad añadida. La beca fue adjudicada a un equipo de

Mugarik Gabe, con experiencia previa en la elaboración de este tipo de materiales, que ha continuado, durante este año, su trabajo de creación, centrado en los derechos de la mujer. El trabajo está prácticamente finalizado, sólo queda su revisión y edición. Así pues, esperamos que en los próximos meses pueda ser distribuido entre los centros educativos de Educación Secundaria.

Las cuatro becas convocadas han tenido un objetivo sencillo y único: ofrecer a la comunidad escolar unos materiales que le sean útiles para el desarrollo de su labor educadora. Al mismo tiempo, esta institución ha seguido insistiendo en la responsabilidad que sobre esta cuestión corresponde al Departamento de Educación del Gobierno Vasco, y favoreciendo, 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. En esta línea, ha intentado responder positivamente a todas las peticiones de material recibidas durante el año, no sólo por parte de los centros escolares, sino también por parte de centros de acogida, servicios de tiempo libre, grupos juveniles, y asociaciones que trabajan con jóvenes o menores.

En algunos casos, defensorías de otras Comunidades han manifestado su interés por los materiales publicados y han planteado la posibilidad de reeditarlos y distribuirlos entre los centros de su Comunidad. Así, respecto a la solicitud del Defensor del Pueblo andaluz, con fecha 22 de enero de 2003, se ha firmado un convenio de colaboración entre ambas instituciones para la reedición de la carpeta de materiales didácticos sobre derechos específicos de la infancia, que, de este modo, podrá hacerse llegar a los centros educativos de la Comunidad de Andalucía. De igual modo, el 26 de septiembre de 2003 se firmó un convenio de colaboración con la Defensora del Pueblo de Navarra para la edición de esos mismos materiales y su distribución a los centros de la Comunidad Foral.

La institución del Ararteko se encuentra muy satisfecha de la acogida dispensada a los materiales publicados. Entiende, por otra parte, que su aportación a la comunidad escolar no debe suplir la responsabilidad que, como se ha señalado, corresponde al Departamento de Educación del Gobierno Vasco. Por ello, una vez cumplidos sus objetivos, no ha vuelto a convocar nuevas becas con esta finalidad. En todo caso, para conocer la utilidad real de estos materiales en la práctica docente, se plantea efectuar una recogida de datos y valoraciones en una muestra de centros educativos de nuestra Comunidad.

Por otra parte, en relación con el mismo objetivo ya referido, este año, con ocasión del Día Internacional de los Derechos Humanos, junto con el envío de carteles y calendarios a los centros escolares, se enviaron también las bases de una primera convocatoria-concurso de premios para trabajos escolares relacionados con los derechos humanos, cuyos resultados se conocerán el próximo año.

2.4. JORNADAS DE LOS CURSOS DE VERANO DE LA UPV/EHU SOBRE «LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA TORTURA Y MALOS TRATOS EN LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS»

Desde el año 1997 la institución del Ararteko organiza unas jornadas de estudio y debate sobre derechos humanos en los Cursos de Verano de la UPV/EHU. Como en ocasiones anteriores, también este año se ha pretendido abordar el amplio campo de los derechos humanos desde una perspectiva de cierta actualidad.

En estas séptimas jornadas, el tema elegido fue la prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos, que abordaba una cuestión especialmente sensible desde una perspectiva de defensa de los derechos humanos, y que está íntimamente unida al respeto de la dignidad humana.

En la presentación de la jornada, la ararteko en funciones, Mercedes Agúndez, afirmó con rotundidad que la tortura y los malos tratos suponen la máxima perversión de un sistema político en el ejercicio del poder.

Por ello, los sistemas democráticos deberán dotarse de medios de control y de garantía que permitan prevenir y erradicar tan intolerables prácticas.

En una institución como la del Ararteko se realizan estas reflexiones desde un ámbito evidentemente preventivo. Hay que poner los medios necesarios para prevenir, para evitar y, en su caso, castigar estas prácticas.

El texto de esta intervención figura como anexo II en el presente informe.

El funcionario del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos Carlos Villán Durán presentó una ponencia con el título “La práctica de la tortura y los malos tratos en el mundo. Tendencias actuales”.

En esta interesante intervención el profesor Villán expone la prohibición de la tortura y los malos tratos en el Derecho internacional, así como las garantías legales y mecanismos internacionales de protección.

Analizó las legislaciones antiterroristas poniendo de manifiesto el momento de crisis, desde una perspectiva garantista, en que nos encontramos a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Afirmó que la prohibición de la tortura y los malos tratos es un paradigma irrenunciable y que a los Estados les corresponde no solamente un deber de abstención, sino también una obligación positiva de prevención de todas las violaciones a la integridad física que se puedan producir.

Por su parte la profesora de Derecho Penal de la Universidad de Salamanca Laura Zúñiga Rodríguez disertó sobre los instrumentos jurídicos para prevenir la tortura y los tratos inhumanos y degradantes.

Planteó la protección frente a los tratos inhumanos, como uno de los ejes fundamentales del Estado de Derecho.

En su opinión, la prevención de estas prácticas exige un ámbito legislativo apropiado que no propicie situaciones de vulnerabilidad de las personas y que los poderes públicos investiguen y, en su caso, sancionen a los responsables, cuando se produzcan torturas o malos tratos.

Realizó un riguroso análisis de la idea de abolición de la tortura a lo largo del tiempo y su plasmación jurídico conceptual.

Concretó los instrumentos públicos para la prevención de la tortura en España, con un contrastado análisis crítico de sus aspectos menos garantistas.

Desarrolló con precisión la actual regulación penal sobre la materia y su tratamiento jurisprudencial, tanto nacional como internacional.

Después del completísimo panorama jurídico, legislativo y jurisprudencial que expuso la profesora Laura Zúñiga, concluyó con un llamamiento a los poderes públicos, recordando que ésta es una tarea continuamente pendiente de un Estado democrático de Derecho.

Para finalizar intervino el coordinador de actividades operacionales de la Secretaría del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes, Jan Malinowski, con una exposición sobre el papel del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura.

Señaló cuáles son los principales rasgos que definen a ese comité y analiza el trabajo realizado éste en España.

Esta intervención nos permite conocer el importante papel garantista de este organismo europeo y sus valoraciones sobre cuál es la situación en España.

Con estas jornadas se pretendía, mediante el compromiso con una función de garantía de los derechos de todas las personas, contribuir con rigor a un debate sobre una cuestión que atañe directamente a la dignidad humana y que exige a los poderes públicos estar siempre vigilantes y comprometidos en prevenir y evitar que tan intolerables prácticas puedan suceder en un Estado de Derecho. Pues, como decía Francisco Tomás y Valiente en el prólogo de la reedición de su libro *La tortura judicial en España*, si existe algún derecho fundamental absoluto «*es el derecho a no ser torturado. Nunca. Nadie, sin excepciones casuísticas ni límites difusos: 'en ningún caso'.*»

Las ponencias referenciadas están publicadas en la colección «Jornadas sobre derechos humanos» y pueden ser asimismo consultadas en nuestra página web: www.ararteko.net.

2.5. PRIMER FORO DE DEBATE CON LA CIUDADANÍA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Esta institución, además de realizar las intervenciones propias de las funciones legalmente encomendadas, realiza otras actuaciones que contribuyen a crear una cultura de respeto a los derechos humanos. En esta línea, uno de sus objetivos lo constituye el conseguir la cercanía a la sociedad civil y articular los instrumentos que favorezcan esa cercanía.

Durante 2003 se ha puesto en marcha una nueva iniciativa que pretende contribuir a crear un foro de encuentro y de debate con la ciudadanía sobre los derechos humanos.

En esta ocasión, coincidiendo con el Año europeo de la discapacidad, se decidió que el foro versara sobre los derechos de las personas con discapacidad y, más en concreto, sobre los derechos de las mujeres con discapacidad.

A tal efecto, se convocó a la sociedad alavesa y vizcaína en general y, más en concreto, a las asociaciones que trabajan en los derechos de las mujeres y de las personas con discapacidad, a sendas intervenciones de Pilar Ramiro en Bilbao y en Vitoria-Gasteiz, con el título «Mujer y discapacidad: una doble discriminación».

Pilar Ramiro es la secretaria general de la Coordinadora de Minusválidos Físicos de Madrid y presidenta de la Comisión de la Mujer del CERMI.

El contenido íntegro de esta intervención lo pueden encontrar en la página web de la institución del Ararteko www.ararteko.net.

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

3.1. XVIII JORNADAS DE COORDINACIÓN ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO

Las relaciones del Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos se basan en los principios de coordinación y cooperación. Por ello, estas instituciones mantienen, a lo largo del año, estrechas relaciones sobre sus actuaciones ordinarias. Además de estas relaciones en el día a día, las jornadas de coordinación constituyen un foro de debate y de puesta en común de temas que les son afines.

Las XVIII Jornadas de Coordinación se celebraron en Toledo y Albacete los días 19 al 22 de octubre, organizadas por la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha.

El tema central de las jornadas versó sobre la salud mental, aunque, con carácter previo, se celebraron tres talleres de estudio de cuestiones que iban a ser tratadas en las jornadas, además de este objeto central.

Los días 9 y 29 de mayo se celebró en Vitoria-Gasteiz un taller sobre «Los derechos de las personas con discapacidad».

Con fecha 12 y 27 de junio se celebró en Zaragoza un taller sobre «La violencia contra las mujeres y contra las personas dependientes en el ámbito de la convivencia».

Por su parte, los días 14 de mayo y 6 de junio se celebró en León un taller sobre «El acceso a la vivienda».

Las conclusiones de estos tres talleres fueron presentadas en el marco de las XVIII Jornadas, como documento de trabajo.

Así, el secretario general del Ararteko, Faustino López de Foronda, presentó el borrador de conclusiones sobre los derechos de las personas con discapacidad, que después del debate realizado quedó definitivamente aprobado con la siguiente redacción:

«Los defensores y defensoras del pueblo, después de un amplio debate sobre los derechos de las personas con discapacidad y las medidas necesarias para conseguir su plena integración han llegado a las siguientes conclusiones:

A) DE CARÁCTER GENERAL

- | | |
|--------------------------|---|
| Principio de igualdad– | Primera. El derecho a la igualdad, a la no discriminación y a la plena ciudadanía deberán informar todas las políticas públicas en esta materia, de acuerdo con los preceptos constitucionales 9.2, 14 y 49. |
| Accesibilidad universal– | Segunda. Es preciso que todos los poderes públicos adopten el concepto de accesibilidad universal generando un entorno que responda a la diversidad de las necesidades del conjunto de la ciudadanía. |
| Sensibilización social– | Tercera. Es necesaria la sensibilidad social sobre la realidad de las personas con discapacidad. La sociedad en su conjunto debe adaptarse a la diver- |

alidad de sus miembros, introduciendo las modificaciones ambientales necesarias para garantizar la plena participación de todas las personas en todas las áreas de su vida. Esta adaptación de la sociedad a la diversidad es la única vía que conduce, de forma efectiva, hacia la igualdad de las personas y hacia el respeto de sus derechos.

Principio de participación– **Cuarta.** Resulta imprescindible la participación de las personas con discapacidad y sus organizaciones en la elaboración de los instrumentos jurídicos, así como en la adopción de medidas que se dirijan a lograr el pleno disfrute de sus derechos.

B) SOBRE LA ACCESIBILIDAD AL ENTORNO URBANO. BARRERAS URBANÍSTICAS Y ARQUITECTÓNICAS. SUPERACIÓN DE OTRAS BARRERAS LIMITADORAS DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Cumplimiento de normativa–

Primera. Resulta urgente que las administraciones públicas cumplan las normas de accesibilidad, pues, de lo contrario, éstas se convertirían en un catálogo de buenas intenciones sin ninguna eficacia real.

Planes de accesibilidad e inversión–

Segunda. Es absolutamente necesario que las administraciones públicas elaboren planes y programas de accesibilidad, dotándolos de las correspondientes partidas presupuestarias, para garantizar una adaptación progresiva del entorno urbano. En este sentido, resulta necesaria una inversión municipal en la promoción de la accesibilidad, ya que las previsiones presupuestarias para este fin serán la mejor muestra de grado de compromiso en esta tarea.

Subvenciones y ayudas–

Tercera. Resulta necesario arbitrar medidas de fomento, para la promoción de la accesibilidad, por medio de las subvenciones, ayudas económicas individuales o cualquier otro instrumento que favorezca dicha accesibilidad.

Control e inspección–

Cuarta. Resulta imprescindible que las administraciones públicas establezcan instrumentos de control sobre el cumplimiento de las previsiones normativas en materia de accesibilidad. En este sentido, será de gran eficacia condicionar la consecución de licencias, autorizaciones y calificaciones a este cumplimiento normativo. Además, las administraciones deberán ejercer actuaciones de control de los edificios y locales de

- uso y servicio públicos de nueva construcción para garantizar su accesibilidad.
- Sanciones— **Quinta.** Es imprescindible que todas las administraciones públicas asuman su obligación de aplicar medidas sancionadoras cuando sea necesario, pues es la única manera de hacer efectivas las previsiones normativas sobre accesibilidad
- Administración accesible— **Sexta.** Las administraciones públicas deben adoptar todas las medidas necesarias para conseguir la accesibilidad de los edificios de los que son titulares, prioritariamente los que acogen servicios sanitarios, sociales y educativos.
- Accesibilidad histórico-artística— **Séptima.** Resulta conveniente que las administraciones públicas fomenten la accesibilidad a los bienes de interés cultural, es decir, edificios histórico-artísticos, de manera que se conjugue la protección y conservación de éstos con los derechos de las personas con discapacidad.
- Ley de Propiedad Horizontal— **Octava.** Resulta necesario plantear una nueva modificación de la Ley de Propiedad Horizontal, en el sentido de establecer que la ejecución de las obras y/o instalaciones destinadas a la eliminación de barreras en los elementos comunes del inmueble que solicite una persona con discapacidad, con las características que legalmente se determinen, tendrán, en todo caso, la consideración de necesarios en los términos del art. 10 apartado 1 de la LPH. A tenor de lo dispuesto en el apartado 4 de este mismo precepto, en relación con el art. 9 e) de la LPH, deberán ser financiadas por la comunidad de propietarios.
- Transporte accesible— **Novena.** Resulta necesaria la adopción de medidas para conseguir un ‘transporte accesible’, mediante la adaptación de estaciones e infraestructuras, así como de los autobuses urbanos e interurbanos, trenes, metro y aviones, de tal modo que permita la autonomía de todos los ciudadanos.
- Accesibilidad medios de comunicación y nuevas tecnologías— **Décima.** Resulta imprescindible la adopción de medidas que posibiliten el acceso, en condiciones de igualdad, de todas las personas a los medios de comunicación y a las nuevas tecnologías.

C) SOBRE LAS MEDIDAS PARA CONSEGUIR EL DERECHO AL TRABAJO Y A LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Formación y capacitación– **Primera.** Resulta fundamental mejorar la formación y capacitación técnica de las personas con discapacidad, para conseguir una adecuada cualificación profesional y la mejora de las habilidades que favorezcan la inserción laboral, con previsiones especiales para colectivos que, por su situación, tienen mayores problemas para el aprendizaje.

Reserva de puestos de trabajo–

Segunda. Sería conveniente, mediante las modificaciones legislativas oportunas, incrementar la cuota de reserva en las empresas prevista legalmente para las personas con discapacidad, y que la obligación se extienda a pequeñas y medianas empresas, como ya sucede en otros países. En todo caso, las autoridades laborales deberán velar por el efectivo cumplimiento de la reserva legalmente establecida, mediante los mecanismos de control y seguimiento previstos en las normas.

Acceso al empleo público–

Tercera. Sería conveniente, en el acceso al empleo público, elevar el actual porcentaje que supone la cuota de reserva a favor de las personas con discapacidad, promoviendo al efecto, en las comunidades autónomas que aún no lo han realizado, las modificaciones legislativas oportunas. La aplicación de la cuota de reserva deberá extenderse al global de la oferta pública, ya se trate de acceso definitivo, interino o temporal.

Además, el cupo de reserva para personas con discapacidad no cubierto no podrá incrementar las plazas generales, sino que deberá mantenerse para ser cubierto en el futuro por estas personas. Se deberán modular y adaptar las pruebas selectivas de manera individualizada, para propiciar la participación de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad. Cuando sea necesario, se podrán sustituir pruebas orales o escritas por pruebas prácticas, que permitan valorar la adecuación a la plaza de la persona con discapacidad tanto física como psíquica que participa en el proceso selectivo.

Empresas con capital público–

Cuarta. En las plazas convocadas por empresas o entidades en cuyo capital participen mayoritariamente, directa o indirectamente, las

administraciones o los organismos dependientes de éstas, debería ser de obligado cumplimiento la misma cuota de reserva para personas con discapacidad que la establecida para el acceso a la función pública.

Primar en contrataciones— **Quinta.** Sería conveniente, a partir de las reformas normativas necesarias, incorporar, con carácter general, a los procedimientos de contratación promovidos por las administraciones, cláusulas referidas al cumplimiento de la cuota de reserva para personas con discapacidad por parte de las empresas participantes.

Asimismo, se podrá, con las adaptaciones normativas necesarias, valorar y puntuar positivamente, en los procedimientos de contratación, a aquellas empresas que tengan en sus plantillas un porcentaje superior al legalmente establecido para personas con discapacidad, o bien establecer cualquier otra medida que dé prioridad a esas empresas.

Se podría también reservar normativamente un porcentaje de contratos administrativos menores o por procedimiento negociado para centros de inserción de personas con discapacidad y entidades sin ánimo de lucro, que tengan por finalidad la integración de personas con riesgo de exclusión.

Fomentar otras modalidades de empleo—

Sexta. Sería conveniente regular o fomentar modalidades de empleo aún poco desarrolladas, pero que pueden servir para facilitar la incorporación de las personas con discapacidad al mundo laboral, en empresas ordinarias, tales como empleo con apoyo, enclaves protegidos, brigadas móviles o empleo selectivo, en empresas ordinarias.

Empresas accesibles—

Séptima. Resulta necesario propiciar que las empresas sean accesibles para las personas con discapacidad, eliminando las barreras de todo tipo existentes e incentivando la adaptación de los lugares y puestos de trabajo mediante subvenciones o exenciones.

Sensibilización de sindicatos y empresarios—

Octava. Resulta necesaria una mayor sensibilización social sobre las posibilidades laborales de las personas con discapacidad, especialmente del empresariado y de los sindicatos.

Especiales dificultades—

Novena. Resulta imprescindible impulsar políticas específicas dirigidas a aquellas personas con discapacidad con especiales dificultades para acce-

der al mercado de trabajo, tales como las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad mental. En todo caso, las dificultades para conseguir la inserción laboral se acrecientan en el mundo rural, por lo que los poderes públicos deberán arbitrar medidas que traten de corregir estas diferencias.

Centros especiales de empleo y ocupacionales–

Décima. Resulta conveniente revisar y plantearse el papel que desempeñan los centros especiales de empleo y los centros ocupacionales, comprobando si cumplen con eficacia los objetivos para los que fueron creados y, sin cuestionar la necesidad de su existencia, propiciar fórmulas que favorezcan una mayor integración y que faciliten el acceso al empleo ordinario.

Servicios de intermediación laboral–

Undécima. Resulta necesario impulsar el papel de los servicios de intermediación como el INEM u otros que promueven políticas activas de integración laboral, para que mejoren sus prácticas con el objetivo de conseguir la inserción laboral de las personas con discapacidad.

D) SOBRE EL PAPEL DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO EN FAVORECER LA INTEGRACIÓN EFECTIVA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Los defensores y defensoras del pueblo se comprometen a:

Actuaciones de oficio, informes y resoluciones–

Primera. Propiciar, en el ámbito de sus funciones, las medidas que favorezcan la integración de las personas con discapacidad, fundamentalmente mediante actuaciones de oficio, intervenciones de control del cumplimiento por las administraciones públicas de la normativa específica para las personas con discapacidad, la realización de informes extraordinarios o la adopción de resoluciones que faciliten su igualdad efectiva.

Sedes accesibles–

Segunda. Posibilitar que sus sedes y locales sean accesibles a las personas con discapacidad, eliminando las barreras que pudieran existir, de tal modo que se facilite no sólo a las personas con discapacidad la presentación personal de sus quejas, sino también que sea accesible para los propios trabajadores.

<i>Reserva de puestos de trabajo–</i>	Tercera. Reservar en cada institución un porcentaje de puestos de trabajo para personas con discapacidad similar al porcentaje para el acceso al empleo público.
<i>Primar contrataciones–</i>	Cuarta. Incorporar a nuestros procedimientos de contratación cláusulas referidas al cumplimiento de la cuota de reserva para personas con discapacidad, por parte de las empresas participantes.
<i>Tratamiento especial–</i>	Quinta. Integrar en la estructura interna un tratamiento especial de protección y difusión de los derechos de las personas con discapacidad, de la manera que cada institución considere oportuna, bien creando un área específica o transversal sobre las personas con discapacidad, con una sección propia en el informe anual, con una previsión concreta en la página web o cualquier otra medida que permita dedicar una especial atención a estas personas.
<i>Páginas web accesibles–</i>	Sexta. Elaborar, en la medida de lo posible, nuestras páginas web de manera que sean accesibles a las personas con discapacidad.
<i>Colaboración movimiento asociativo–</i>	Séptima. Procurar una mayor relación de nuestras instituciones con las personas con discapacidad y sus asociaciones, colaborando con ellas, y firmando, en un caso, convenios para un mejor tratamiento de los problemas y la mejor defensa de sus derechos.»

* * *

El asesor del Procurador del Común, Rubén García López, presentó el documento del segundo taller sobre el acceso a la vivienda.

Realizadas diversas intervenciones sobre la cuestión planteada, se aprobaron las siguientes propuestas de actuación:

«Partiendo de los dos principios generales que, a juicio de los Comisionados parlamentarios, deben ser tenidos en cuenta a la hora de poner en marcha políticas de intervención pública en materia de vivienda, a saber, la colaboración y coordinación entre las distintas instancias territoriales y la especial consideración a colectivos específicos con especiales dificultades para el acceso a la vivienda, y de la conveniencia de proceder a definir normativamente los requisitos mínimos que dotan a una vivienda de las notas de dignidad y de adecuación, contemplada aquélla en su dimensión global, se realizan las siguientes propuestas de actuación:

1. Medidas de intervención en el mercado del suelo

- Redefinir la antigua figura de los ‘patrimonios municipales del suelo’. A este respecto, es necesario:
 - Ampliar su ámbito, incluyendo los bienes inmuebles de naturaleza patrimonial pertenecientes a todas las administraciones públicas y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes a las mismas que sean clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable. Se hablaría así de ‘patrimonios públicos del suelo’.
 - Pormenorizar normativamente las interpretaciones que se deban hacer del concepto jurídico indeterminado ‘otros fines/ usos de interés general/social’, restringiéndolas de tal manera que quede garantizado, en todo caso, el destino básico y fundamental de los bienes integrantes de los patrimonios públicos del suelo, que no es otro que la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
 - Eliminar el sistema de subasta como forma de enajenación de los bienes inmuebles integrantes de los patrimonios públicos. En este sentido, el sistema que se considera idóneo es el de concurso, debiéndose permitir la adjudicación directa en supuestos tasados.
 - Revisar el punto 3º del artículo 40 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

- Establecer un porcentaje del aprovechamiento lucrativo total de los ámbitos de gestión con uso predominante residencial para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Dichos porcentajes deberán materializarse en cada uno de los ámbitos de actuación integrada (polígonos o unidades de actuación/ejecución), procurando la mezcla equilibrada de grupos sociales, usos y actividades, y evitando así un posible desarrollo del fenómeno de la segregación espacial.
- Agilizar los procesos de urbanización de los terrenos clasificados como suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable:
 - Simplificando al máximo, desde el punto de vista normativo, los procedimientos administrativos relacionados con la gestión urbanística, garantizando, en todo caso, la participación ciudadana.
 - Estableciendo mecanismos de agilización administrativa tendentes a evitar retrasos en la tramitación de los correspondientes procedimientos. Hay que destacar, en este sentido, la utilización de la figura del silencio administrativo.
 - Estableciendo mecanismos que impidan la retención especulativa del suelo. En este sentido se deben implantar medidas que garanticen el cumplimiento de los plazos de ejecución respecto a la urbanización del suelo, favoreciendo, especialmente, la labor urbanizadora, bien mediante la intervención directa de la Administración, bien mediante figuras de intervención privada.

2. Fomento del mercado de viviendas de alquiler

- Promover el alquiler como régimen de acceso a la vivienda, adoptando para ello medidas de carácter fiscal dirigidas tanto al fomento de la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública como a hacer más atrayente, desde un punto de vista económico, la oferta y la demanda de viviendas de alquiler.
- Adoptar medidas dirigidas a proporcionar mayor cobertura jurídica y garantías a las relaciones contractuales de arrendamiento, mediante el desarrollo por las administraciones públicas de programas mediante los cuales se garantice por aquéllas el pago de la renta y los posibles deterioros que se puedan producir en las viviendas arrendadas en determinados supuestos que precisen de especial protección.
- Incrementar notablemente la promoción directa por parte de las administraciones públicas de viviendas destinadas al alquiler, así como el número de viviendas de titularidad pública cuya finalidad sea afrontar situaciones de especial necesidad y emergencia.
- Abordar programas de rehabilitación de viviendas para su destino a alquiler en los centros urbanos y en los barrios periféricos, que vayan acompañados de medidas activas dirigidas a garantizar un entorno adecuado.

3. Fomento de las viviendas de protección pública

- Ejercer, en aquellas comunidades autónomas en las que aún no se haya hecho, la competencia legislativa en materia de vivienda, con especial referencia al ámbito sancionador relacionado con las viviendas protegidas.
- Promover viviendas en aquellas localidades más afectadas por las dificultades de acceso al mercado libre de vivienda y con las características más demandadas, y garantizar en su construcción el cumplimiento de la normativa vigente.
- Facilitar el acceso a la vivienda de **colectivos que, por sus especiales circunstancias, precisan de una atención singular**. Nos referimos a personas mayores, jóvenes, inmigrantes, discapacitados, miembros de familias numerosas, mujeres maltratadas o con cargas familiares, por procesos de separación y divorcio o por necesidad de alejamiento de sus parejas para evitar malos tratos; cuyos colectivos cuentan con problemas específicos de renta y de integración social que deben ser atendidos en las políticas de intervención que se desarrollen.
De la misma manera, merecen especial atención las víctimas del terrorismo, pues, en razón de la persecución e inseguridad en la que se encuentran, se deberá facilitar y favorecer el cambio de residencia de las viviendas de protección oficial que pertenezca a una víctima del terrorismo.
- Garantizar que la adjudicación de todas las viviendas protegidas se lleve a cabo por medio de procedimientos de naturaleza pública, que respeten los principios de publicidad, concurrencia pública y transparencia.

- *Adoptar las medidas necesarias para que la adjudicación y entrega de las viviendas protegidas se lleve a cabo en los plazos establecidos, evitando que retrasos excesivos repercutan en perjuicio de los adjudicatarios de aquéllas.*
- *Ejercer eficazmente las competencias reconocidas para garantizar la adecuada conservación de las viviendas protegidas, acudiendo al mecanismo de la ejecución subsidiaria cuando ello sea necesario.*
- *Evitar que las viviendas protegidas se destinen a finalidades diferentes de las que motivaron su construcción y financiación, dotando a la calificación definitiva de vivienda de protección oficial de un carácter permanente.*
- *Crear servicios públicos de inspección en la materia y reaccionar con eficacia ante conductas infractoras como la percepción de sobreprecios en la transmisión de viviendas protegidas, ejerciendo los derechos de tanteo y retracto cuando ello sea necesario.»*

* * *

Para finalizar la puesta en común de los talleres de trabajo, Francisco Polo Marchador, asesor de El Justicia de Aragón, presentó el documento de estudio del tercer taller de trabajo sobre la violencia contra las mujeres y contra las personas dependientes en el ámbito de la convivencia. Después de un coloquio en el que se debatieron distintos puntos de vista, las conclusiones y recomendaciones quedaron de la siguiente manera:

«Analizada la actuación de la Administración y su grado de eficacia, concluimos unas propuestas que expresan la voz y el criterio unánime emanado del consenso de los defensores. Constituyen nuestras líneas básicas de actuación en esta problemática y persiguen la exigencia común tanto a la Administración estatal como a las autonómicas de que, desde su respectiva responsabilidad, actúen con la debida diligencia en la adopción de las medidas que se indican, imprescindibles para combatir la violencia de modo eficaz.

1. Nuestras instituciones asumen el compromiso de realizar el seguimiento y evaluación de los instrumentos jurídicos incorporados recientemente a nuestro ordenamiento: los ‘juicios rápidos’ y la ‘orden de protección’, con la finalidad de detectar su validez y eficacia.

Para ello, una vez transcurrido un periodo prudencial de aplicación, el Defensor del Pueblo estatal solicitará la oportuna información a la Fiscalía General del Estado.

2. Promover un marco jurídico unitario y global contra la violencia en el ámbito de la convivencia, que garantice a todas las personas que la sufren un ejercicio igualitario de sus derechos a recibir atención integral inmediata, con independencia de donde residan, de la existencia de medidas coyunturales, del grado de ejecución de los planes de actuación administrativa o de la disponibilidad presupuestaria.

En la Administración de Justicia, esta medida conlleva la creación de una jurisdicción de conflictos de familia, debidamente dotada con los adecuados recursos personales y materiales.

3. *En el sistema jurídico vigente, sería necesario acometer una serie de modificaciones legislativas, entre las que se pueden mencionar las siguientes:*

- Que se perfeccione el concepto de violencia psíquica en los preceptos penales que citan esa clase de violencia, definiéndose al menos de forma básica o mínima lo que se entiende por esa clase de violencia.*
- Debe mejorarse y simplificarse el actual sistema existente para reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración por su mal funcionamiento, en todos aquellos casos en los que después de las correspondientes denuncias, se produce el fallecimiento de una persona, por no haberse adoptado medidas de protección cuando éstas hubieran sido solicitadas.*
- Al igual que se ha modificado la ley procesal penal para hacer posible de forma eficaz la celebración de ‘juicios rápidos’ en el ámbito penal, debe modificarse la normativa procesal civil, para que las solicitudes de medidas provisionales en los casos de separación o divorcio, se resuelvan con carácter urgente en los breves plazos que fije la ley procesal civil.*
- En los supuestos en los que los malos tratos sean sufridos por ciudadanos extranjeros en situación administrativa irregular en nuestro país, debería incluirse dentro del apartado 4º del art. 31 de la Ley Orgánica sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que la existencia de situaciones acreditadas de violencia de género, es una circunstancia excepcional que, por razones humanitarias, debería facilitar la regularización administrativa de esa persona en nuestro país.*

4. *Exigir a los poderes públicos la ejecución eficaz de los instrumentos disponibles para luchar contra la violencia, desde su responsabilidad directa como garantes de la tutela y protección del derecho a la vida y a la integridad, a la libertad y a la dignidad de las personas.*

5. *Potenciar la cooperación y coordinación de todas las instituciones y profesionales implicados (jueces, fiscales, policías, abogados, servicios sanitarios, asistenciales y educativos), e impulsar su formación especializada y permanente, con incidencia en la detección de los indicadores de violencia.*

6. *Promover la elaboración y aplicación de protocolos revestidos de carácter vinculante, imprescindibles para que la actuación precisa sea coordinada y eficaz. En los que se incluyan medidas que garanticen su difusión y conocimiento, así como su efectiva aplicación por quienes lo suscriben.*

Creemos conveniente que las comisiones de seguimiento constituidas para evaluar el cumplimiento de los protocolos cuenten en su composición con representantes del movimiento asociativo, así como de nuestras instituciones, que velarán por su rigurosa aplicación como garantía necesaria de una cooperación y coordinación eficaz.

7. *Sugerir la supervisión y evaluación de la atención institucional para conseguir que la asistencia a las víctimas de esta violencia sea integral y estable. Para ello es necesario:*
- *La creación de recursos específicos en cada comunidad autónoma, con los centros de acogida y residencia necesarios que proporcionen un tratamiento individualizado y permanente para la recuperación integral.*
 - *La fijación de criterios y condiciones mínimas de calidad y funcionamiento de los centros de acogida y residencia para mujeres que sufren esta situación, por parte de las administraciones públicas encargadas de su gestión, la cual deberá estar inspirada en la naturaleza de servicio público que tienen que revestir estos recursos.*
 - *Asegurar su accesibilidad para los colectivos en situación de especial vulnerabilidad, mujeres discapacitadas, con problemas de drogodependencia o toxicomanías, de exclusión social, etc.*
8. *Instar la adopción de medidas que faciliten a estas mujeres una formación adecuada, su integración laboral y una vivienda digna. Así como la creación de fondos de garantía social para el impago de pensiones derivado de la ruptura familiar.*
9. *Indicar la conveniencia de investigar y estudiar alternativas de tratamiento y rehabilitación de maltratadores que completen el cumplimiento de la pena impuesta con la reinserción y la prevención.*
10. *Requerir de las respectivas administraciones la financiación adecuada de los Planes de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia y de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, para evitar que sus postulados se conviertan en meras declaraciones retóricas.*
11. *Recordar a los poderes públicos la obligación derivada del ordenamiento jurídico comunitario de incorporar la transversalidad en todas sus políticas, como requisito imprescindible para garantizar la perspectiva de género en todas sus actuaciones.*
12. *Denotar la necesidad de suscribir códigos deontológicos que impongan a los medios de comunicación un tratamiento respetuoso con los derechos de las mujeres, que evite el enfoque sensacionalista y superficial de los casos de violencia contra las mujeres, menores y personas de edad, y que inspire la divulgación de campañas informativas sobre los derechos que ostentan estas personas.*
13. *Destacar la especial incidencia que en el tratamiento correcto del maltrato infantil tienen la aplicación de protocolos de detección y actuación de carácter vinculante que garanticen su adecuada protección y cuyo cumplimiento debe vigilarse con absoluto rigor por la Administración.*
14. *Recomendar el impulso de los programas preventivos que permitan romper la cadena transgeneracional de la violencia, así como la puesta en marcha de planes de actuación que den respuesta a las carencias del actual sistema de protección.*

15. *Denunciar la prácticamente inexistente actuación de la Administración cuando son personas de edad quienes sufren esta violencia. Y reclamar su urgente intervención, mediante la aplicación de los correspondientes protocolos, su divulgación y la formación periódica de los profesionales implicados, cuya ejecución garantice de forma eficaz la protección de las personas mayores dependientes.*
16. *Demandar a las instituciones públicas el impulso de la investigación básica para obtener una información homogénea, mediante un sistema de calidad y fiabilidad tanto en la recogida de datos como en la elaboración de estadísticas relacionadas con el fenómeno.*

Finalmente, en nombre de las instituciones que representamos, nos comprometemos a expandir entre sus estructuras organizativas y de funcionamiento, aquellos servicios específicos de atención a colectivos sociales especialmente desfavorecidos, mujeres, menores y personas mayores, ya existentes en algunas de nuestras organizaciones. Con la finalidad común de actuar de modo directo y cualificado en el tratamiento de la violencia ejercida contra estas personas, y garantizar así el respeto de los derechos fundamentales que les son inherentes.»

* * *

Una primera mesa de debate tuvo como objeto el análisis de los «Servicios y recursos asistenciales en la atención a la salud mental».

La primera ponencia de la ararteko en funciones, Mercedes Agúndez, versó sobre «Recursos y servicios destinados a la salud mental infanto-juvenil y en psicogeriatría» (el texto íntegro de esta intervención figura como anexo I en este informe).

La segunda ponencia, presentada por el defensor del pueblo de Andalucía, José Chamizo, trató del «Dispositivo de atención a los enfermos mentales crónicos y afectados por patologías duales».

El valedor do pobo de Galicia, José Ramón Vázquez, por su parte, habló sobre «La enfermedad mental en el ordenamiento jurídico».

Una segunda mesa de trabajo abordó la fundamental cuestión del «Enfermo mental como sujeto de derecho».

El diputado del común de Canarias, Manuel Alcaide, presentó una ponencia sobre «Los derechos civiles y sociales de las personas con enfermedad mental».

El síndic de la Comunidad Valenciana, Bernardo del Rosal, abordó en su intervención «Los derechos del enfermo mental como usuario del sistema nacional de salud».

Por su parte, la defensora del pueblo de Navarra, M^a Jesús Aranda, disertó sobre «La reforma que no llegó y los derechos olvidados de los enfermos mentales».

El objeto de debate de la tercera mesa fue «Los soportes de la salud mental: familias y asociaciones y la integración de las personas con enfermedades mentales».

El adjunto segundo del Defensor del Pueblo, Manuel Aguilar, presentó una ponencia con el título «El coste social de la enfermedad mental: el desgaste de los cuidadores familiares. Las mujeres migrantes como recurso asistencial sustitutorio».

El procurador del común de Castilla y León, Manuel García, intervino sobre «Las asociaciones de enfermos y familiares como proveedores de servicios de salud mental».

Por último, el síndic de greuges de Cataluña habló sobre «Integración social y laboral de las personas con enfermedad mental».

En estas jornadas se continuó con la interesante experiencia iniciada en las XVII Jornadas, organizadas por la Defensora del Pueblo de Navarra, y se celebró el II Foro sobre Derechos Ciudadanos, abierto a la sociedad civil de Castilla-La Mancha, en la que el catedrático de psiquiatría de la Universidad del País Vasco José Guimón habló sobre «El sistema público y privado de atención social y sanitaria a las personas con enfermedades mentales en España».

3.2.IV ENCUENTRO DE OMBUDSMAN REGIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA

El Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana organizó en Valencia, del 9 al 11 de abril, el cuarto encuentro de Ombudsman regionales de la Unión Europea, como foro en el que se debate el papel de estas instituciones de garantía en el ámbito de la Unión Europea.

En este encuentro se celebraron distintas ponencias y mesas redondas sobre temas de interés.

Así, la conferencia inaugural versó sobre «La Constitución Europea».

En una primera mesa redonda se debatió sobre «El futuro de Europa».

Una segunda mesa redonda analizó la «Inmigración y asilo. Papel de la UE».

En la siguiente jornada las mesas redondas tuvieron como objeto «La protección del medio ambiente en la UE y el papel de los Ombudsman regionales» y «La transparencia y accesos a documentos. Referencia especial a la información medioambiental».

En las distintas mesas redondas participaron representantes de las oficinas de los Ombudsman regionales, del Defensor del Pueblo Europeo, catedráticos universitarios, que aportaron distintas visiones sobre las cuestiones planteadas.

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

Durante los días 18 a 21 de noviembre de 2003 se celebró en la ciudad de Panamá el VIII Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). Estas jornadas constituyen un foro de debate y además pretenden contribuir a la implantación de la figura de los Ombudsman en los países iberoamericanos.

En dicho congreso se debatieron distintos temas de trabajo relacionados con los derechos humanos y la comunidad iberoamericana. El tema central del congreso fue «Democracia y Derechos Humanos».

En una primera jornada de trabajo se abordaron los siguientes asuntos:

- Transparencia y democracia
 - Acceso a la información
 - Libertad de expresión
 - Corrupción
- Experiencia de los Ombudsman para el fortalecimiento de la transparencia y la democracia
- Retos para asegurar la protección de los emigrantes
 - La visión desde América latina
 - La visión desde Europa
 - Informe de la FIO
- La situación de la población y la acción del Estado

En la siguiente jornada de trabajo se analizaron las siguientes cuestiones:

- El Ombudsman y el fortalecimiento de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos
 - El sistema interamericano
 - El sistema europeo
 - El sistema de Naciones Unidas
- Experiencia de los Ombudsman en los sistemas internacionales de protección de derechos humanos

En el curso de estas jornadas se celebró la asamblea general de la FIO.

Para finalizar este VIII Congreso, se aprobó la denominada «Declaración de Panamá», que se transcribe a continuación:

«DECLARACIÓN DE PANAMÁ

Las y los defensores del pueblo, procuradores, proveedores de justicia, comisionados y presidentes de comisiones públicas de derechos humanos, reunidos en el VIII Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman

(FIO), en la ciudad de Panamá, Panamá, del 18 al 21 de Noviembre de 2003, aprueban la siguiente DECLARACIÓN:

1. *RECONOCEN* el importante papel que desempeñan los Ombudsmen como garantes del respeto y vigencia de los derechos humanos como condición básica para la vida en democracia.
2. *RESPALDAN* los esfuerzos de la región por mantener el sistema democrático como forma de gobierno, mediante el fortalecimiento del Estado de derecho.
3. *REITERAN* su preocupación por los problemas que siguen obstaculizando el desarrollo integral de sus sociedades e impiden el derecho de las personas a una vida digna e *INSTAN* a los Estados a que favorezcan la adopción de políticas que permitan garantizar el derecho fundamental de libre acceso a la información pública como instrumento indispensable en pro de la transparencia y en contra del flagelo de la corrupción.
4. *EXHORTAN* a los Estados y a la comunidad internacional a asumir el compromiso de fortalecer la libertad de expresión y el derecho a estar informado, garantizando el derecho a recibir información plural, veraz y oportuna como contribución a la formación de ciudadanos y el fortalecimiento de la democracia.
5. *RATIFICAN* su compromiso con la democracia y rechazan cualquier tipo de manifestación violenta inconstitucional que atente contra el sistema democrático, el estado de derecho y la vigencia de los derechos humanos, por lo que *EXHORTAN* a la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos.
6. *REITERAN* la necesidad del desarme en Centroamérica, la desmilitarización y el control de los servicios de seguridad privada.
7. *RECOMIENDAN* a los Estados de la región que configuren una política pública integral en materia de migraciones, coordinada desde las más altas instancias del poder ejecutivo, con adecuada asistencia técnica y con participación y consenso de todos los sectores, públicos y privados, implicados y especialmente del organismo miembro de la FIO que corresponda y de organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos en general y de los derechos de los migrantes en particular.
8. *REAFIRMAN* su compromiso por difundir el I Informe sobre Derechos Humanos, sobre el tema de migrantes, preparado por esta Federación, y coordinado por la Universidad de Alcalá de Henares del reino de España.
9. *EXHORTAN* a los Estados a ratificar las normas internacionales en materia de migraciones con incidencia indirecta en ella y, en particular, las procedentes de Naciones Unidas, de los sistemas Interamericano y Europeo.
10. *RATIFICAN* su compromiso por difundir los alcances y contenidos de la Opinión Consultiva número 18, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Situación de los Trabajadores Migrantes Indocumentados.
11. *SE COMPROMETEN* a continuar con la labor de estudio y difusión del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Interna-

- cional Humanitario, y REITERAN su exhortación a los Estados a ratificar o adherirse a los instrumentos internacionales y regionales sobre la materia.*
12. *RESPALDAN los procesos de fortalecimiento de los sistemas internacionales y regionales de protección de los derechos humanos y RECOMIENDAN que se estudie la viabilidad de la participación directa de las víctimas o sus representantes para presentar casos directamente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y ENCOMIENDAN a los Estados de la región cumplir las decisiones de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos.*
 13. *REITERAN su interés en estrechar lazos de cooperación con los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.*
 14. *EXPRESAN la importancia de colaborar estrechamente con la recién creada Secretaría Técnica de la Cumbre Iberoamericana de Presidentes y Jefes de Estado.*
 15. *RECOMIENDAN a los Estados que aún no lo han hecho, la firma y posterior ratificación del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas, adoptado en diciembre del 2002, que instaura un novedoso mecanismo de prevención de la tortura mediante un mecanismo nacional e internacional de visitas a lugares de detención.*
 16. *SOLICITAN a los gobiernos de la región que se encuentren negociando Tratados de Libre Comercio que aseguren que éstos contengan garantías de respeto de los derechos humanos.*
 17. *REITERAN su interés de cooperación con los diferentes órganos de integración regional, en materia de derechos humanos.*
 18. *ACOGEN con satisfacción los acuerdos propuestos por la Red de Defensorías de la Mujer en su Declaración a la VIII Asamblea de la FIO, la cual se adjunta a esta declaración, y se comprometen a difundir sus contenidos. Con relación al punto 6 de ésta, será considerado cuando la Federación retome el debate de la reforma de sus Estatutos.*
 19. *RECHAZAN los actos de hostigamiento y asedio contra los defensores de derechos humanos y las instituciones que representan, por considerar que son atentatorios contra la democracia y la vigencia de los derechos humanos.*
 20. *EXPRESAN su severa preocupación por el escaso apoyo presupuestario a las defensorías de la región, lo cual debilita su labor en la promoción y protección de los derechos humanos y el seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados en los instrumentos internacionales sobre la materia.*
 21. *REITERAN su apoyo a la labor que viene desempeñando la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, y RECHAZAN cualquier acto tendiente a menoscabar su misión.*
 22. *RECHAZAN las amenazas de que han sido objeto la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador y sus funcionarios, y RESPALDAN el trabajo que viene desarrollando a favor de los derechos humanos en esa Nación, así como las recomendaciones de apoyo emana-*

- das de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.
23. REITERAN su apoyo a la labor de la Defensoría del Pueblo de Colombia en un contexto difícil por su alto riesgo marcado por el recrudecimiento del conflicto armado interno y las graves violaciones de derechos humanos.
 24. HAN TOMADO conocimiento, con satisfacción, de que en Chile se han reactivado los esfuerzos por dar nacimiento constitucional a la institución del Defensor del Ciudadano mediante el sometimiento de la correspondiente iniciativa a la discusión de la Cámara de Diputados. Nuestra Federación espera que en esta oportunidad dicho empeño fructifique y Chile no tarde en incorporarse al conjunto de naciones que ya cuentan en Iberoamérica, con esta relevante herramienta de protección y promoción de los derechos humanos.
 25. REITERAN su solicitud al Senado de la República Dominicana, para que culmine el proceso de designación del primer defensor o defensora del pueblo en esa nación.
 26. SOLICITAN a las autoridades de la República Federativa de Brasil y a la de la República Oriental de Uruguay que se unan a la corriente Iberoamericana de Ombudsman, como aspiración legítima de todas las personas de la región y como elemento esencial de la democracia y del Estado de Derecho.
 27. REITERAN su pesar por el trágico deceso del alto comisionado de derechos humanos de las Naciones Unidas, Sergio Viera de Mello, renovando el apoyo de la Federación Iberoamericana del Ombudsman al trabajo que lleva a cabo el alto comisionado adjunto, Beltrand Ramcharan.
 28. REITERAN su interés de seguir trabajando y colaborando con la Red de Instituciones Nacionales para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos del Continente Americano.
 29. FELICITAN al Consejo Rector, presidido por el Dr. Eduardo Mondino, Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, por la labor desarrollada para el fortalecimiento de la Federación durante el período de su gestión.
 30. REITERAN su reconocimiento a la labor que desempeña el Instituto Interamericano de Derechos Humanos como Secretaría Técnica de la FIO, y en la promoción y consolidación de la figura del Ombudsman en la región.
 31. MANIFIESTAN su reconocimiento por la ejecución del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, que se desarrolla con fondos de la Unión Europea y de la Agencia Española de Cooperación Internacional y, en especial, a la Universidad de Alcalá de Henares.
 32. EXPRESAN su agradecimiento al defensor del pueblo de la República de Panamá, Juan Antonio Tejada Espino, por la organización del VIII Congreso de la FIO, y al pueblo de Panamá por su hospitalidad y atención, y MANIFIESTAN su complacencia de que estos acuerdos sean conocidos como DECLARACIÓN DE PANAMÁ.»

Asimismo, se celebró en Panamá la VII Reunión de la Red de Defensorías de las Mujeres en el marco de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). Como resultado de esta reunión, se acordó el siguiente texto:

«La Red de Defensorías de las Mujeres se crea en 1996, como un espacio de intercambio de las acciones de las instituciones Ombudsman en materia de derechos humanos de las mujeres, así como de promoción de instancias especializadas sobre el tema y de incorporación de la perspectiva de género en el quehacer institucional. Desde sus inicios, la Red ha contado con la asistencia técnica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

La FIO ha expresado en diferentes resoluciones de sus congresos su apoyo a la promoción y protección de los derechos de las mujeres y del accionar de la Red: en Toledo (1997), Perú (1998), Tegucigalpa (1999), México (2000) y Puerto Rico (2001). El congreso realizado en Panamá en 2003 no ha sido la excepción.

La Red de Defensorías de las Mujeres sostuvo su séptima reunión en Panamá (17 a 20 de noviembre de 2003) en el marco del VIII Congreso de la FIO. Participaron en esta reunión dieciocho representantes de las instituciones de Ombudsman de 14 países: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Puerto Rico y Venezuela. Se contó, como en otras ocasiones, con el apoyo y asistencia técnica del IIDH.

A continuación encontrará la Declaración de la Red, así como la del Congreso de la FIO en Panamá, que en su párrafo 18 acoge la Declaración de la Red y se compromete a difundir sus contenidos:

DECLARACIÓN DE LA RED IBEROAMERICANA DE DEFENSORÍAS DE LAS MUJERES A LA VIII ASAMBLEA DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN (FIO)

Panamá, 19 de noviembre de 2003

La Red Iberoamericana de Defensorías de las Mujeres, reunida en Panamá en el marco del VIII Congreso y Asamblea Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, durante los días 17 a 21 de noviembre de 2003:

RECORDANDO que en la reunión ordinaria anual de la Asamblea General de la FIO realizada en Toledo en 1997, se decidió establecer por parte de las y los Ombudsman allí presentes una Red Iberoamericana de Defensorías de las Mujeres, con el compromiso de garantizar una instancia especializada de alto nivel en la estructura de las instituciones del Ombudsman, encargada de la defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres en la región, tarea que avanza en algunos países, pero que no se materializa en otros;
TENIENDO EN CUENTA que la difícil situación de los derechos humanos de las mujeres en Iberoamérica, por razones de discriminación y violencia sistemática particularmente en el ejercicio de sus derechos a la salud, a la educa-

ción, a la participación política, a la justicia; además de la violencia generalizada que las afecta en el espacio doméstico, en su integridad y libertad sexuales; por la violencia que se ejerce contra las mujeres migrantes y desplazadas, contra las explotadas sexualmente, las víctimas de la violencia sociopolítica y de los femicidios, entre otros graves problemas, demanda la revisión inmediata de las estrategias de gestión de las defensorías del pueblo que hacen parte de la FIO;

CONSIDERANDO que, de acuerdo con el último informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas, el 45 % de la población de América Latina habita bajo la línea de pobreza, situación que incide en el aumento sistemático de los índices de: VIH/SIDA, embarazos precoces y mortalidad materna entre otros, índices que afectan con mayor fuerza a las niñas, las adolescentes, las jóvenes y las adultas;

CON LA CERTEZA de que el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, incluidas las niñas y las jóvenes de la región, requiere de un decidido impulso y fortalecimiento de las instituciones del Ombudsman en todas sus instancias y niveles, en particular de las defensorías de las mujeres, para demandar e incidir ante los Estados y sus gobiernos nacionales y locales, la puesta en marcha de políticas públicas que garanticen la satisfacción de necesidades básicas, mediante la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

RESUELVE

PRIMERO. Proponer a la Asamblea Anual de la FIO reafirmar el compromiso suscrito en la Declaración de Toledo y ratificado en todas las asambleas posteriores, relacionado con el establecimiento y puesta en marcha de una instancia especializada de alto nivel para la defensa, promoción y difusión de los derechos humanos de las mujeres, en la estructura de cada una de las instituciones del Ombudsman que forman parte de la Federación.

SEGUNDO. Solicitar formalmente a la Asamblea Anual de la FIO que las declaraciones de la Red Iberoamericana de Defensorías de las Mujeres sean incluidas, en su totalidad, a partir del año 2003 como anexo n° 1 de las declaraciones de cada Asamblea Anual de la FIO, como parte integral de las actas oficiales y como compromisos de cumplimiento.

TERCERO. Compartir con la Asamblea Anual de la FIO la necesidad de impulsar políticas y programas de educación sexual en centros educativos y hacia la población en general; garantizar el acceso irrestrictivo de adolescentes, jóvenes, mujeres y hombres a una adecuada información y a un óptimo servicio de salud reproductiva, para contribuir con las metas de desarrollo humano integral del milenio, como países suscriptores de las Convenciones sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, y las declaraciones de las Conferencias de El Cairo y Beijing, convocadas especialmente para promover los derechos humanos integrales, indivisibles e inalienables de las mujeres, las niñas y las jóvenes.

CUARTO. Solicitar a la Asamblea Anual de la FIO instar a los Estados y sus gobiernos nacionales y locales para que garanticen el avance de los derechos económicos, sociales y culturales, con el fin de combatir la pobreza en los países de la región, cuya carga se desencadena directamente sobre las mujeres, quienes siguen siendo maltratadas y discriminadas en el ámbito laboral, en el acceso a recursos productivos y económicos, en los servicios de salud y de educación. Así mismo, en el ámbito de los derechos civiles, se conculcan sus derechos a la libertad, a la integridad personal y el acceso a la justicia.

QUINTO. Instar a las mujeres y hombres Ombudsmán integrantes de la FIO, para que demanden a los Estados y sus gobiernos la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en aquellos países que aún no lo han hecho, con objeto de proveer a las mujeres de la región un instrumento jurídico de exigibilidad para hacer efectivos los derechos sustantivos establecidos en la convención citada.

SEXTO. Solicitar a la Asamblea Anual de la FIO que se incorpore a la Red Iberoamericana de las Defensorías de las Mujeres como integrante de la Asamblea, con voz y voto, con el propósito de consolidar una verdadera participación democrática e incluyente en el seno de la Federación.»

3.4. JORNADAS SOBRE «DEFENSORES DEL PUEBLO Y DERECHOS CONSTITUCIONALES»

Con motivo del 25 aniversario de la Constitución Española, el Defensor del Pueblo, don Enrique Múgica, organizó los días 27 y 28 de octubre, en Madrid y en Alcalá de Henares, unas jornadas sobre «Defensores del Pueblo y derechos constitucionales».

En este encuentro participaron, además del Defensor del Pueblo y los defensores autonómicos, los defensores iberoamericanos miembros de la Federación Iberoamericana de Ombudsman.

Gabriel Cisneros habló sobre «El Defensor del Pueblo y la Constitución Española (génesis y desarrollo de los trabajos parlamentarios conducentes a la creación de la figura)».

Por su parte, Virgilio Zapatero disertó sobre «Derechos humanos y minorías» en una sugerente intervención.

En el marco de las jornadas se celebró una reunión especial del Comité Directivo de la FIO para la preparación del VIII Congreso Anual de esta Federación Iberoamericana de Ombudsman.

3.5. REUNIÓN DE LA ARARTEKO CON EL RELATOR ESPECIAL DE LA ONU PARA CUESTIONES RELACIONADAS CON LA TORTURA

La Ararteko en funciones Mertxe Agúndez y su equipo recibieron en la sede de la institución en Vitoria-Gasteiz al relator especial de la ONU para cuestiones relacionadas con la tortura, Theo Van Boven, acompañado de alguno de sus colaboradores.

La reunión tenía como objeto recabar información para la elaboración del informe que el relator tenía previsto presentar ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La Ararteko trasladó al relator especial de la ONU su opinión sobre las cuestiones que le fueron planteadas y le facilitó informes y documentación sobre esta materia, que consideró que podrían resultar de interés.

CAPÍTULO II

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

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

Las 1.377 quejas recibidas y las 116 actuaciones de oficio iniciadas en el año 2003 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 una 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 a la resolución del expediente.

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

Por otra parte, es preciso destacar que la estructuración tradicional de las áreas responde a una división por materias, que debe ser complementada por un tratamiento de las cuestiones que afectan a algunos colectivos especialmente cualificados y que se encuentran dispersos en las áreas en las que tradicionalmente se han venido tratando las actuaciones de la institución 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 de la institución sobre estos colectivos.

En este informe, como segunda parte de este capítulo II, se recogen en cinco apartados las actuaciones realizadas en relación con la atención específica a la problemática de:

- las mujeres
- los mayores
- los menores
- los extranjeros
- las personas con discapacidad

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

1. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

1.1. INTRODUCCIÓN

La Ararteko a lo largo del año 2003 ha analizado un total de 19 expedientes de queja en los que se exponían conflictos específicos de los sectores primario o agrícola-ganadero-pesquero, secundario o industrial, y terciario o sector de servicios. Estas reclamaciones representan el 1,78 % de la actividad de la institución durante este ejercicio.

En función del criterio de clasificación, las quejas recibidas se pueden ordenar tomando en consideración la administración afectada o la concreta problemática que subyace bajo la reclamación.

Así, atendiendo a la Administración pública vasca implicada en los expedientes promovidos, las quejas afectan al:

- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	10
- Administración foral	7
- Administración local	2

Por su parte, si tenemos en cuenta el sector de actividad y la problemática a la que aluden las quejas, éstas se estructuran en las siguientes subáreas:

- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	7
- Industria	4
- Agricultura, Ganadería y Pesca	2
- Consumo	2
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	2
- Comercio	1
- Otros aspectos	1

En el informe del pasado año, pusimos de relieve que las actuaciones desarrolladas por el entonces Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa durante la temporada de caza 2001-2002 habían generado diversas quejas, relacionadas, principalmente, con la utilización del silencio administrativo como técnica habitual para denegar las solicitudes de autorización, y con la vulneración del principio de legalidad. Ello motivó que dirigiéramos a ese departamento dos recomendaciones, para evitar que en las sucesivas campañas de caza se produjeran hechos similares a los que habían originado las quejas.

Aun cuando el departamento foral aceptó formalmente ambas recomendaciones, no las cumplió tampoco en la campaña siguiente, ni lo ha hecho en la última campaña

2003-2004. Además, según hemos comprobado con ocasión del seguimiento que hemos realizado del cumplimiento de dichas recomendaciones, el silencio administrativo continúa siendo, en muchas ocasiones, la fórmula utilizada para denegar las autorizaciones de caza o desestimar los correspondientes recursos.

La falta de respeto al principio de legalidad subyace, asimismo, en la queja que una cuadrilla de caza nos presentó, a raíz de que el mismo departamento foral dejase sin efecto, inicialmente, y modificase, después, la autorización para cazar que había otorgado a la cuadrilla.

La conculcación de este principio también se ha planteado en otras quejas que hemos recibido, como la que nos han presentado los copropietarios de un terreno en el que ese departamento autorizó la instalación de un puesto de caza, debido, según afirmaban, a que la autorización se había otorgado contra su expresa oposición. En esta queja, igualmente, el silencio administrativo ha sido la única respuesta que han obtenido las diversas peticiones que los reclamantes han dirigido al organismo foral para que dejase sin efecto la autorización.

Los pormenores de nuestra intervención con relación a algunos de los asuntos reseñados pueden encontrarse en la selección de quejas que figura a continuación.

Tenemos que destacar, por otro lado, la tardanza de este departamento al responder a las peticiones de colaboración que le cursamos para resolver las quejas, así como la escasa correspondencia, en muchos casos, entre la información solicitada y la aportada.

Las quejas en materia de industria que se han tramitado ante la Ararteko no han incidido propiamente en el ejercicio de la actividad industrial en la Comunidad Autónoma del País Vasco, sino en cuestiones más colaterales, que suelen ser las que afectan directamente a los ciudadanos y ciudadanas vascas. De esta manera, se ha sometido a la consideración de la Ararteko el establecimiento de restricciones a la matriculación de vehículos procedentes de la Unión Europea. Estos obstáculos, en principio, son contrarios a la libre circulación de mercancías y bienes en el ámbito comunitario; no obstante, en ocasiones tienen su razón de ser cuando las limitaciones a la matriculación están justificadas por motivos de seguridad. Este era el caso de una pareja que había adquirido una furgoneta en el Reino Unido y que, una vez en el País Vasco, no podía matricularla.

Hasta el año 1994, la matriculación de vehículos con volante a la derecha había sido siempre denegada. No obstante, en 1994 y a raíz de una circular de 25 de octubre de 1994, del Director General de Calidad y Seguridad Industrial, del Ministerio de Industria y Energía, se admitió la matriculación de los estos vehículos cuando perteneciesen a la categoría de turismos, previo cumplimiento de ciertos requisitos de seguridad: instalación de dos espejos retrovisores exteriores y ópticas delanteras adaptadas...

El vehículo de los reclamantes, era una furgoneta que no podía incorporar los elementos de seguridad adecuados, por lo que no podía pasar la ITV. En este caso, se detectó un problema de deficiente información, ya que una vez concluido todo el papeleo para trasladar definitivamente el vehículo, se había planteado la existencia de la restricción.

Asimismo, las instalaciones particulares de gas también han sido objeto de queja ante la Ararteko, por las molestias que provocan a los colindantes. Hemos resumido esta queja en la selección efectuada en el epígrafe siguiente.

Como en años precedentes, continúa descendiendo el número de quejas que tienen su origen en los desacuerdos de los ciudadanos y ciudadanas vascas con las resolu-

ciones del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco ante sus reclamaciones en materia de consumo. No obstante, entendemos oportuno poner de relieve el desconocimiento que nos transmiten los y las reclamantes sobre el arbitraje de consumo y los efectos que producen los laudos arbitrales. Por ello, esta institución considera que el departamento debería acometer alguna iniciativa con un fin divulgativo.

Finalmente, en las quejas que afectan a esta área los particulares cuestionan tanto el fondo de las resoluciones como el funcionamiento y el procedimiento de actuación que siguen las administraciones públicas vascas.

1.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Agricultura, ganadería y pesca

⇒ *Vulneración del principio de legalidad al otorgar las autorizaciones de caza en el territorio de Gipuzkoa (627/2001)*

• Reclamación

Una cuadrilla de caza del territorio de Bizkaia solicitó nuestra intervención, en el mes de septiembre del año 2001, debido a que, estando próximo el inicio de la temporada de caza 2001-2002 en el territorio de Gipuzkoa -previsto para el día 12 de octubre siguiente-, el Departamento Foral de Agricultura y Medio Ambiente de ese territorio no había dado aún respuesta a la solicitud de autorización para cazar jabalí en terrenos de régimen cinegético común que había formulado en el mes de agosto anterior.

La cuadrilla señalaba, en su queja, que no era la primera ocasión en la que el departamento citado había omitido contestar una solicitud de este tipo. Lo mismo había sucedido con las que había presentado en las campañas 1997-98 y 2000-01, que, al parecer, no habían sido resueltas expresamente; como tampoco lo había sido el recurso administrativo que había interpuesto contra la denegación de la autorización correspondiente a la temporada 1998-99, ni el formulado contra la desestimación presunta de la autorización para cazar en la campaña 2000-01.

• Análisis

El examen de la información que el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente nos remitió con relación a la queja nos permitió, efectivamente, comprobar que ese departamento venía respondiendo, de una manera sistemática, con el silencio a las diversas solicitudes que la cuadrilla reclamante le había dirigido.

Pero, junto a esta realidad, constatamos que el organismo foral, al resolver finalmente en sentido desestimatorio -el día anterior al inicio de la campaña de caza 2001-02- la solicitud de autorización que esta cuadrilla había presentado para cazar, había vulnerado, asimismo, el régimen jurídico que resultaba de aplicación (contenido, básicamente, en la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, en el Reglamento para su ejecución, aprobado por el Decreto 506/1971, de 25 de marzo, y en la Orden Foral de vedas, de 15 de junio de 2001, que establecía las condiciones generales de caza

para esa temporada), porque ninguna de tales normas habilitaba a resolver la solicitud de los interesados como lo hizo. Y ello, porque la resolución denegatoria fundamentaba la denegación en la previa existencia en la zona de caza solicitada por la cuadrilla reclamante de un número de cuadrillas suficientes, en relación con el estado de la población de jabalí en dicha zona, y, sin embargo, ni la Ley de Caza, ni su Reglamento, ni la propia Orden Foral de vedas de esa campaña habilitaban a limitar el número de autorizaciones, ni otorgaban tampoco ninguna prioridad para obtener la autorización a quienes hubieran cazado en campañas anteriores.

Consideramos que la introducción de estos límites y criterios en el proceso de aplicación de la Orden de vedas resultaba contraria al principio de legalidad (arts. 9.3 y 103.1 de la CE), y que, atendiendo a la configuración legal del derecho a cazar, las condiciones específicas en las que tenía que desarrollarse el ejercicio de este derecho en cada una de las temporadas -incluidas las dirigidas a garantizar la persistencia de las especies- debían predeterminarse en la propia Orden de vedas.

Por otro lado, observamos que los criterios que se habían tomado en consideración al resolver la solicitud de la cuadrilla reclamante no coincidían con los que, según nos informó el Departamento Foral de Agricultura y Medio Ambiente, habían sido los utilizados con carácter general. No obstante, analizamos también estos criterios generales, y entendimos que no estaban formulados con la necesaria claridad y certeza, lo que propiciaba, en última instancia, una multiplicidad de interpretaciones, incompatible con el principio de seguridad jurídica.

Finalmente, también constatamos que las cuadrillas de caza de jabalí del territorio de Gipuzkoa, y la Federación de Caza de ese territorio, desempeñaban, de hecho, un relevante papel en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones para cazar, que carecía por completo de respaldo normativo, y podía, además, colisionar con el principio de no intervención en aquellos procedimientos administrativos en los que se tenga interés [art. 28.2.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre].

• Resultado

A resultas del análisis realizado, y dado que la temporada de caza a la que se ceñía la queja había ya concluido, recomendamos al Departamento Foral de Agricultura y Medio Ambiente que articule los mecanismos precisos para que las solicitudes de autorización para cazar y los eventuales recursos dirigidos contra la denegación de estas autorizaciones pudieran ser resueltos expresamente, y notificados a las personas interesadas, antes de iniciarse la correspondiente campaña. Le recomendamos, igualmente, que en el proceso aplicativo de la correspondiente Orden Foral de vedas de caza no introdujera limitaciones al derecho a cazar ni determinaciones procedimentales que no tuvieran el debido respaldo normativo.

Las recomendaciones fueron aceptadas formalmente por ese departamento, que nos comunicó que la Orden de vedas correspondiente a la siguiente campaña 2002-03 incorporaría una nueva regulación, respetuosa con el contenido de ambas. Sin embargo, las recomendaciones tampoco se cumplieron durante dicha campaña.

La Orden de vedas de ese año estableció, ciertamente, un plazo máximo de resolución de las solicitudes de autorización; pero ese plazo no se respetó en el caso de los reclamantes, que nuevamente tuvieron que esperar hasta fechas muy próximas al inicio de la campaña para conocer que se había denegado su solicitud, y nuevamente obtuvie-

ron el silencio como respuesta al recurso que habían interpuesto contra la decisión denegatoria.

La Orden de vedas de esa campaña introdujo también ciertas limitaciones al derecho a cazar, y estableció unos criterios generales para otorgarlas. Pero lo hizo, a nuestro parecer, sin atender a las consideraciones que efectuábamos en la recomendación, porque la nueva regulación resultaba sumamente confusa y suscitaba múltiples dudas interpretativas, hasta el punto de no poder determinarse con certeza si los criterios fijados eran tan sólo criterios de prelación, requisitos que las cuadrillas debían cumplir en todo caso para obtener la autorización, o desempeñaban, simultáneamente, esta doble misión; porque no cuantificaba el número de autorizaciones que podían otorgarse, ni establecía expresamente, siquiera, que las autorizaciones estuvieran limitadas. Consideramos, además, que los criterios fijados sólo podían ser cumplidos por las cuadrillas de caza del territorio de Gipuzkoa, integradas en la Federación de Caza de ese territorio, y que si esos criterios eran, como parecía, auténticos requisitos que había que observar en todo caso, y no simples criterios de preferencia, se estaba introduciendo una limitación al libre ejercicio del derecho a cazar, que, además de no formularse expresamente y con el grado de claridad y certeza que correspondía a una limitación tan sustancial de un derecho, comportaba irremisiblemente la exclusión de las cuadrillas de otros territorios distintos -como era el caso de la cuadrilla promotora de la queja-, sin que dicha exclusión hubiera sido debidamente justificada por el organismo foral.

Por lo que concernía al caso particular de la cuadrilla reclamante, la denegación de su solicitud para cazar se fundamentó, también este año, en criterios distintos a los fijados por la Orden de vedas con carácter general.

Trasladamos al Departamento Foral de Agricultura y Medio Ambiente nuestra valoración al respecto, haciéndole saber que, salvo reconsideración, por su parte, entenderíamos que las dos recomendaciones habían sido incumplidas. En su contestación, el organismo foral no dio respuesta a ninguna de las cuestiones que le planteamos, ni siquiera las abordó. Ello, unido a que la Orden Foral de vedas para la siguiente campaña 2003-2004 reproducía literalmente las condiciones fijadas por la Orden de vedas de la campaña precedente, nos obligó a dar por finalizada nuestra intervención en el asunto, y considerar que ese departamento no había cumplido las recomendaciones.

⇒ *Revocación de una autorización de caza en el territorio de Gipuzkoa sin respetar las exigencias legales (781/2002)*

- Reclamación

Una cuadrilla de caza solicitó nuestra intervención, porque el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa había dejado sin efecto, durante la temporada de caza 2001-2002, la autorización para cazar que le había otorgado para esa temporada; y le había dado, más tarde, cuando la campaña estaba a punto de finalizar, una nueva autorización que restringía la zona de caza que inicialmente se le había asignado. Estas medidas habían sido adoptadas, según nos relataban los reclamantes, a raíz de que un perro de la cuadrilla hubiera aparecido muerto en la zona, debido, conforme aseguraban, a las tensiones entre la cuadrilla promotora de la queja y otra cuadrilla autorizada para cazar en la misma zona. A su

juicio, las medidas sólo pretendían favorecer a esta última cuadrilla, que no había visto alterada en ningún momento su autorización.

- **Análisis**

El Departamento de Agricultura y Medio Ambiente nos confirmó que había suspendido cautelarmente la autorización de la cuadrilla reclamante, y restringido, más tarde, la zona de caza que inicialmente le había asignado. Nos confirmó, asimismo, que no había adoptado ninguna medida con relación a la otra cuadrilla implicada.

El departamento justificaba su actuación basándose en el hecho de que la cuadrilla reclamante no había respetado un acuerdo de división de la zona de caza que tenía asignada, alcanzado entre la otra cuadrilla implicada en los incidentes -que sí lo habría hecho-, y una tercera cuadrilla. Según dedujimos de la información que nos facilitó, este acuerdo no había sido, sin embargo, notificado a la cuadrilla reclamante ni publicado oficialmente; tampoco había quedado reflejado en la autorización que se le había dado.

La información que el organismo foral nos proporcionó revelaba, por otro lado, que la restricción de la autorización no había obedecido a ningún vicio de legalidad, y que no se había seguido ningún procedimiento para adoptar la medida cautelar ni la posterior modificación de la autorización.

A la vista de todo ello, consideramos que la autorización se había alterado sin cumplir ninguna de las exigencias procedimentales que establece la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (arts. 102 y ss.) para suspender o revisar un acto declarativo de derechos. Estimamos, asimismo, que no concurrían en el caso los presupuestos materiales exigidos por esa misma ley para tal fin.

En cuanto a la participación de algunas de las cuadrillas interesadas en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones para cazar, que había sido puesta de manifiesto en las explicaciones que nos proporcionó la Diputación para justificar su actuación, consideramos que resultaba de aplicación el contenido de las recomendaciones 21 y 22/2002 (expediente 627/2001/19) en la parte que trataba esta cuestión.

- **Resultado**

Trasladamos nuestra valoración de la queja a la Diputación, para que nos hiciera llegar su parecer al respecto. Poco después, la cuadrilla reclamante nos presentó un escrito -por indicación de la propia Diputación, según nos informaron-, pidiéndonos que suspendiéramos nuestra actuación. Así lo hicimos, atendiendo a la petición del interesado.

B) Comercio

⇒ *Sobre la prohibición de la venta ambulante de productos pirotécnicos (744/2003)*

- **Reclamación**

Una madre se dirigió a la Ararteko para expresar su desacuerdo con el hecho de que durante las fiestas patronales de una localidad guipuzcoana se hubiesen vendido petardos a niños en los puestos de venta ambulante.

- Análisis

De acuerdo con la legislación vigente en materia de venta ambulante, corresponde a los ayuntamientos garantizar el cumplimiento de las normas higiénicas, sanitarias, de seguridad y de ordenación de la actividad comercial, así como el control y la sanción de las infracciones leves y graves, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras administraciones públicas (art. 19 de la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial).

Asimismo, el Reglamento de Explosivos (aprobado mediante Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero, BOE 61, 12-03-1998) y, más en concreto, su Instrucción Técnica Complementaria número 19 relativa a las *Normas sobre la venta y los establecimientos de venta de artificios pirotécnicos de las clases I, II y III*, prohíbe expresamente la venta ambulante de este tipo de artificios pirotécnicos. Se ha de aclarar que los artificios pirotécnicos de las clases I, II y III son los únicos que pueden ser utilizados por el público en general.

Concretamente, el apartado 2 de la Instrucción Técnica Complementaria nº 19 señala lo siguiente cuando hace referencia a los establecimientos de venta:

“La venta al por menor de artículos pirotécnicos de las clases I, II y III, podrá efectuarse en locales permanentes de venta y en casetas instaladas en la vía pública o en terrenos de propiedad privada. Quedando expresamente prohibido vender de forma ambulante...”

- Resultado

Con la voluntad de que las autoridades municipales tuvieran presente la trascendencia de las funciones cuya garantía se les encomienda, la Ararteko dirigió un oficio en el que se recordaba, por una parte, cuál era la legislación que rige en esta materia y, por otra, cómo nuestro ordenamiento jurídico había encomendado a las entidades locales la protección de esos intereses.

En su respuesta el Ayuntamiento afectado manifestó que había prohibido la venta ambulante de petardos en la localidad y que, en todo caso, iba a tomar medidas para impedir que se vendiesen productos pirotécnicos en el futuro.

C) Industria

⇒ *Control de las administraciones públicas para la instalación de una caldera de gas particular (816/2003)*

- Reclamación

Un ciudadano puso en nuestra consideración las molestias que sufría como consecuencia de la instalación de una salida de gases procedentes de la combustión de una caldera de gas de la vivienda de un vecino.

- Análisis

La cuestión tenía una doble incidencia, pues, por una parte, ese vecino había realizado la instalación, sin la pertinente autorización de la Junta de Propietarios y, por otra, este tipo de obras requiere una licencia del Ayuntamiento.

Ante la ausencia de acuerdo de la comunidad de vecinos, como propietario, el reclamante podía denunciar estos hechos a la Junta para que ésta actuase en defensa de sus intereses de copropietario, exigiendo -previo acuerdo al respecto- la imposición de las medidas correctoras que eliminasen los perjuicios que la salida de humos ocasionaba o, en su caso, la retirada de la chimenea.

Igualmente, debíamos considerar que estas instalaciones requieren la preceptiva licencia urbanística del Ayuntamiento. Esta licencia es un acto administrativo reglado que comprueba únicamente si la obra está permitida o es compatible con las normas urbanísticas del municipio o con la Ley del Suelo. Si no se disponía de la correspondiente licencia, el Ayuntamiento debía iniciar un trámite de legalización de la instalación, para lo cual debía requerir al titular del inmueble, es decir, a la comunidad de propietarios, para que presentase un proyecto de las obras realizadas.

En el caso planteado, esa entidad local, tras el correspondiente expediente de legalidad urbanística, consideró que la salida de gases era susceptible de legalización.

Asimismo, el Departamento de Industria del Gobierno Vasco -que es el órgano encargado de verificar la adecuación de la instalación y de comprobar las eventuales afecciones a la seguridad y salud- consideró que la instalación de gas y el terminal de evacuación sobre el ras de la saliente cumplía con las condiciones técnicas mínimas de seguridad y salubridad previstas.

- Resultado

A partir del cumplimiento de la reglamentación vigente, se informó al afectado de las posibilidades de actuación que se le abrían ante la comunidad de propietarios a la que pertenecía.

2. BIENESTAR SOCIAL

2.1. INTRODUCCIÓN

En esta área se han recibido un total de 157 quejas, cuya distribución por administraciones afectadas ha sido la siguiente:

- Administración foral	44
- Administración local	32
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	14

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

- Asistencia a las personas mayores	79
- Prestaciones sociales de contenido económico	39
- Asistencia a la infancia y la adolescencia	11
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	10
- Asistencia a la familia	9
- Otros aspectos	5
- Asistencia a las personas discapacitadas	3
- Asistencia a las mujeres	1

En el presente año, al contrario que en los anteriores, no se han realizado visitas a los centros de atención a personas mayores –residencias y centros de día-, a modo de seguimiento de las recomendaciones efectuadas en los informes extraordinarios de años anteriores. La razón ha sido que en el año 2003 se ha iniciado un trabajo de actualización de los informes correspondientes a ambos tipos de centros, ya que, en el tiempo transcurrido desde su realización –años 1994 y 1995-, se han producido cambios sustanciales que requieren ser tenidos en cuenta.

Hemos iniciado tres actuaciones de oficio en relación con el límite de edad como requisito para acceder a ciertas prestaciones sociales, sin tener en cuenta la persistencia en la necesidad de tal ayuda. Nos referimos al servicio de bono-taxi, en Álava, y a las prestaciones individuales para personas con discapacidad, en Álava y en Bizkaia.

En relación con el bono-taxi, se ha planteado a la Diputación Foral de Álava que la existencia de un límite máximo de edad –de 65 años- como requisito para acceder a la ayuda excluye a muchas personas que superan ese límite, pero que tienen una necesidad real de la ayuda. Este asunto se detalla en un resumen de queja que recogemos en esta área.

Esta prestación del bono-taxi tiene diferencias en los tres territorios históricos:

En Álava, la Diputación Foral tiene suscritos convenios de colaboración con algunos municipios (Vitoria-Gasteiz, Llodio, Amurrio, Arzua-Ubarrundia y Cuadrilla de Salvatierra). Por tanto, no está extendido a todo el territorio. La financiación es compartida entre el ente foral y los ayuntamientos respectivos. En cuanto a la edad, se exige ser mayor de 12 años en todos esos municipios. Además, en Llodio y Vitoria-Gasteiz se pide no tener más de 65 años. Hay que tener en cuenta que en estos dos

municipios se concentra el 93 % de toda la población alavesa. En Vitoria-Gasteiz, el bono-taxi puede prorrogarse hasta los 70, solo en determinadas situaciones.

En Gipuzkoa existe un programa de la Diputación Foral para la utilización del taxi por personas con graves problemas de movilidad. Abarca a todo el territorio y el único requisito de edad es ser mayor de 12 años. Por tanto, las personas mayores que cumplan el resto de los requisitos también pueden acceder al bono-taxi. El programa está regulado mediante el Decreto Foral 55/2002, de 1 de octubre.

Con relación a Bizkaia, vamos a abrir una actuación de oficio, para conocer la manera en que la Diputación Foral aborda las necesidades que son atendidas con el bono-taxi.

Otro tipo de ayudas que ofrecen las diputaciones a las personas con discapacidad son las prestaciones individuales, destinadas a la adquisición de determinados elementos que palien los efectos de esa discapacidad, favoreciendo así su integración social.

Las prestaciones en este ámbito se abordan de manera diferente en los tres territorios históricos. En Álava y Bizkaia se establece un límite de edad en 65 años (Decreto Foral 17/1998, de 10 de marzo y Decreto Foral 66/2003, de 25 de marzo, respectivamente). En Álava se intenta cubrir algunas ayudas técnicas para personas mayores, pero no hay una regulación específica. En Gipuzkoa, por el contrario, no existe ese límite de edad en la convocatoria general (Decreto Foral 38/2001, de 2 de mayo), por lo que las ayudas también son accesibles para las personas mayores de dicha edad, salvo en algún supuesto muy concreto.

Establecer este límite de edad, en este tipo de ayudas, nos parece que condiciona de manera notable el bienestar de muchas personas mayores, ya que las ayudas técnicas y otro tipo de elementos no sólo mejoran su calidad de vida, sino que, en muchos casos, hacen posible que esa persona permanezca en su hogar. Son ayudas para gafas, audífonos, camas articuladas, grúas, obras de adaptación en el hogar, como el baño, etc. Elementos importantes también para muchas personas mayores de 65 años.

Las actuaciones iniciadas en este sentido con las Diputaciones de Álava y Bizkaia no están aún concluidas.

Otro aspecto que queremos mencionar es el de las características de los centros de atención a personas con trastornos de conducta, derivados de retraso mental y/o enfermedad mental. Este problema se presenta en los centros de acogida a menores, pero también en los centros de atención a mayores de edad y en las residencias para las personas con discapacidad. La atención de este problema adolece de lagunas y, por ello, no encuentra respuesta.

Se nos han planteado ambos tipos de casos en Bizkaia y en esos términos nos hemos dirigido a la Diputación Foral. También se ha tratado otro caso con ciertas similitudes, en Álava. En este último supuesto hemos sugerido que se trate en la comisión sociosanitaria correspondiente. Es la situación a la que nos referimos de manera más detallada en el expediente número 883/2002, de esta área.

Otro tema relacionado con las garantías y salvaguarda de los derechos legalmente reconocidos es el modo de tramitar los expedientes administrativos, especialmente cuando se trata de la suspensión de prestaciones ya reconocidas. En estos casos, es esencial respetar las fases ordinarias de cualquier procedimiento de este tipo, como: comunicación a la persona afectada de la apertura del expediente y las causas que lo motivan, preceptos que se presumen infringidos, la posibilidad de realizar alegaciones en su defensa, la adecuada motivación de la resolución, etc.

Así, hemos recibido varios casos que afectan a la Diputación Foral de Gipuzkoa, en relación con la Renta Básica y las pensiones no contributivas. Otra, afecta al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en relación con las ayudas de emergencia social (AES). Todos ellos están en trámite.

No podemos olvidar las quejas que han presentado varias personas beneficiarias de estas últimas ayudas, las AES. La insuficiencia de medios para cubrir las necesidades de estas personas ha aflorado, en este caso, en Vitoria-Gasteiz, con motivo de la decisión del Ayuntamiento de minorar la cuantía de las ayudas, así como la limitación en su acceso a las personas que las hayan solicitado a partir de 31 de octubre de 2003. La razón alegada para esta reducción ha sido la falta de recursos suficientes para atender todas las necesidades planteadas en la manera que se venía haciendo.

Esta situación supuso que algunas personas se encontraran con que el importe de la ayuda de emergencia social que percibían se iba a reducir, y otras con que no podrían acceder a esa ayuda, por razones distintas a las previstas en el artículo 31.2 b) de la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social, y artículo 14.2 del Decreto 199/1999, que regula las ayudas de emergencia social (AES).

La ayuda de emergencia social es una de las prestaciones que regula la Ley contra la Exclusión Social, y los recursos previstos por los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma juegan un papel esencial en el reconocimiento y posterior determinación de las ayudas por parte de los ayuntamientos. Por este motivo, nos hemos dirigido tanto al Gobierno Vasco como al Ayuntamiento de Vitoria, como instituciones directamente afectadas por las AES. Posteriormente también pedimos información a la Diputación Foral de Álava, con ocasión del anuncio de que iba a renovar la aportación que venía haciendo para contribuir a estas ayudas. Los expedientes están en tramitación.

También relacionado con este problema de las AES en Vitoria-Gasteiz, hemos abierto otro expediente de oficio, referente al problema que pueden encontrar muchas personas para solicitar de nuevo las AES en esta ciudad, ya en 2004, por la dificultad de acreditar su residencia y el periodo de empadronamiento previo.

Como consecuencia de la reducción en el importe de esta prestación, muchas personas han tenido que abandonar su alojamiento (pensiones, pisos, etc.), por no poder pagarlo. Esto ha ido acompañado, a veces, de la baja en el padrón. Cuando estas personas soliciten de nuevo AES, en enero de 2004, no podrán acreditar el empadronamiento, ni aportar la dirección del alojamiento que esperan poder obtener con la ayuda solicitada. Por medio de la actuación de oficio que hemos iniciado, la institución del Ararteko ha querido conocer cómo va a solventar este problema el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para que esas personas no se vean afectadas negativamente.

En otro orden de cosas, en la introducción de esta área del informe del pasado año nos referimos al acuerdo alcanzado para la atención sociosanitaria entre el Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales y la asociación de municipios vascos –Eudel–. Señalamos que, en aquel momento, estaba pendiente la firma del documento de desarrollo. El 30 de enero de 2003 se dio un paso más en este sentido, al suscribirse el Convenio de colaboración entre dichas instituciones, para el desarrollo de la atención sociosanitaria en nuestra Comunidad Autónoma. Este convenio se publicó en el Boletín Oficial del País Vasco de 1 de abril.

También el pasado año mencionamos las actuaciones de oficio llevadas a cabo con 49 ayuntamientos, en relación con la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio

(SAD) durante los días festivos, fines de semana y periodos de ausencia del personal que lo presta, por vacaciones u otros motivos. Hemos efectuado sugerencias individualizadas a la mayoría de los ayuntamientos, sobre determinados aspectos que contribuirán a mejorar la prestación de ese servicio. Esta cuestión se trata más ampliamente en el capítulo I.

En cuanto a este servicio, hemos observado la larga lista de espera existente en algunos municipios para acceder al SAD. Como causa se aducen razones presupuestarias para atender toda la demanda existente. Esta situación es preocupante por la importancia que, a nuestro juicio, tiene el SAD como recurso básico, ya que un buen funcionamiento de éste aporta bienestar a las personas usuarias y, además, logra que se descongestionen servicios de mayor especialidad e intensidad, entre otras cosas.

Por último, merece la pena recordar los problemas que se han suscitado para la atención de las personas mayores, en las residencias en que se ha tenido que buscar el equilibrio entre el ejercicio de dos derechos esenciales: el ejercicio del derecho de huelga de las personas trabajadoras, y los derechos de los usuarios de los servicios.

En la huelga que afectó a los centros de día, a la dificultad de encontrar el equilibrio entre los diferentes derechos afectados se añade un nuevo problema: establecer si los servicios prestados en estos centros son esenciales o no, lo que determina si cabe establecer servicios mínimos.

2.2. SELECCIÓN DE QUEJAS Y ACTUACIONES DE OFICIO

A) Asistencia a grupos de especial protección

⇒ *Centro Hontza: centro de emergencia y acogida para consumidores-as de drogas ilegales en situación de grave exclusión social* (925/2001; 22/2002OF; 23/2002OF)

• Reclamación

La actividad del centro de acogida nocturna Hontza, gestionado por Cáritas-Bizkaia, situado inicialmente en un local habilitado al efecto en la zona de Zamakola, estuvo acompañada de numerosas vicisitudes y problemas. Tras la finalización de las obras, el centro inició el servicio el 4 de julio de 2001. Unos días más tarde, teniendo en cuenta las protestas vecinales, se optó por su cierre y la búsqueda de acercamiento entre las diferentes posturas enfrentadas. Posteriormente, tras el acuerdo entre algunas de las partes (obispado y alcaldía) y con la oposición de un sector de vecinos, volvió a abrir sus puertas en diciembre, y realizó su labor durante el año 2002 bajo protección policial. Con frecuencia, los problemas tuvieron reflejo en los medios de comunicación.

El año 2001, la intervención de la institución del Ararteko se produjo a raíz de la queja presentada por la comunidad de propietarios de Zamakola 9, de la solicitud de intervención de Cáritas y de la preocupación transmitida por la Coordinadora de Grupos por la Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala. En el primer caso, se destacaban los problemas y perjuicios que, a su juicio, traería al barrio la apertura del centro, y se pedía que lo cerraran; en los otros, la intervención o mediación de esta institución para que el centro pudiera desarrollar su labor en las condiciones necesarias.

En el año 2002, la intervención de la institución se produjo, de oficio, ante determinadas noticias aparecidas en los medios de comunicación y tras una visita al centro para conocer, de primera mano, sus problemas, datos de utilización y perspectivas de futuro.

En el año 2003, una vez trasladado el servicio a un edificio anexo a la iglesia de San Antón y normalizado su funcionamiento, la intervención de la institución se ha limitado a mantener la relación con el equipo responsable de la gestión, visitar el centro y recabar los datos de usuarios y servicios ofrecidos, para seguir insistiendo en la necesidad de crear otros servicios similares.

- Análisis

Aunque la primera actuación por motivo de queja se inició en julio de 2001, la institución del Ararteko había intervenido mucho antes respecto a la necesidad de este servicio. Especialmente, a raíz del desalojo del muelle de La Naja, donde vivían y pasaban la noche numerosas personas sin techo y con problemas derivados del consumo de drogas (1999). Gracias a las reuniones mantenidas con diferentes asociaciones implicadas en la zona, servicios sociales y responsables municipales, se tenía, pues, un conocimiento previo de las necesidades y de los proyectos elaborados, tanto para la atención durante el día como durante la noche. La postura activa de la institución, en todo momento, había sido la de defender la necesidad de estos servicios e impulsar su creación. Existía, además, una proposición no de ley en este sentido, aprobada por el Parlamento Vasco el 28 de marzo de 2000.

Respecto a las quejas recibidas en 2001 y a los problemas surgidos en relación con la puesta en marcha del centro, había al menos dos planos claramente diferenciables: el urbanístico y el social. En cuanto a las cuestiones urbanísticas, y más concretamente a la concesión municipal de la licencia de apertura, esta institución revisó el procedimiento seguido, defendió la necesidad de notificación a los vecinos y, una vez recibidas y analizadas sus alegaciones, la concesión de la licencia de acuerdo con las normas. En cuanto a los aspectos más sociales, se propusieron e impulsaron las vías de acercamiento entre las partes, tanto en las fases de discusión del proyecto como en su desarrollo, una vez reiniciado el servicio.

Las intervenciones se concretaron en varias reuniones con los responsables municipales, escritos informativos a los vecinos, Cáritas y Coordinadora de Grupos por la Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala, visitas a las instalaciones del centro, presencia activa en alguna de las reuniones de búsqueda de acercamiento de posturas, gestiones respecto a las actuaciones policiales, recomendación al Ayuntamiento de Bilbao, competente en materia de licencia de apertura...

Por otra parte, teniendo en cuenta la experiencia de elaboración del proyecto y apertura del centro y algunas de las reacciones vecinales observadas, tanto en este caso como ante la creación de otros servicios, la institución del Ararteko efectuó una recomendación general sobre *“El liderazgo institucional en la creación de servicios destinados a colectivos en situación de especial vulnerabilidad”* (cfr. Informe 2001, cap. VI).

Las intervenciones de oficio del año 2002 se centraron en cuestiones policiales y en garantizar las condiciones necesarias para el funcionamiento del servicio y su continuidad, lo que exigió analizar las incidencias diarias de una serie de semanas, recogidas por personal del centro; conocer la situación *in situ*, mediante una visita de personal de la

institución, acompañando a los usuarios una determinada noche y recabando información de los diferentes colectivos implicados (los propios usuarios, trabajadores del centro, voluntariado, personal de seguridad, responsable y agentes de la Policía Municipal y del operativo de la Ertzaintza presentes); iniciar nuevos expedientes de oficio ante el Departamento de Interior del Gobierno Vasco y ante el Ayuntamiento de Bilbao...

Por otra parte, algunas semanas antes de la fecha inicialmente prevista para el traslado del servicio desde Zamakola a San Antón, esta institución se dirigió nuevamente al Ayuntamiento de Bilbao para recabar información, especialmente, sobre las previsiones de traslado, los mecanismos de coordinación y seguimiento, y las previsiones de creación de otros servicios de acogida o atención para personas drogodependientes, que pudieran completar la limitada capacidad de respuesta de Hontza.

Además, en relación con la implicación de los agentes sociales en el diseño y funcionamiento de estos recursos, esta institución tuvo la oportunidad de conocer directamente y hacer llegar a la Dirección de Drogodependencias del Gobierno Vasco su valoración y aportaciones en torno al documento propuesto de *“Guía metodológica para el diseño, implementación y seguimiento de estrategias de acción comunitaria vinculadas a los recursos de atención a drogodependientes”*, documento encargado por dicha dirección en línea con nuestra recomendación general anteriormente citada.

Ya en el año 2003, la propia Ararteko, junto con personal de la institución, visitó el centro la noche del 18 de diciembre, en horario de servicio, para conocer sus condiciones y funcionamiento. Posteriormente, se ha estudiado el documento del centro *“Programas y talleres”* que, a lo largo de 172 páginas, recoge todo tipo de informaciones: características del centro o de la población a atender, descripción de cada programa, criterios de evaluación, reglamento interno, presupuesto, perfiles profesionales, datos correspondientes al primer semestre del año... De igual modo, se ha analizado el informe correspondiente al período enero-noviembre de 2003, así como los datos globales de todo el año 2003.

• Resultado

El Ayuntamiento de Bilbao autorizó la apertura del servicio en las instalaciones de Zamakola mediante la Resolución de 19 de noviembre de 2001. Fruto de los numerosos intentos de acercamiento y reuniones entre las partes, se introdujeron modificaciones sustantivas en el proyecto inicial, que quedaron reflejadas en un documento de 28 de noviembre, y se estableció un límite temporal (el 31 de diciembre de 2002) para el traslado del servicio a otras instalaciones. El 23 de diciembre de 2002, es decir, unos días antes del plazo límite comprometido, se trasladó el servicio a las nuevas instalaciones, tras finalizar importantes obras de habilitación en los locales anexos a la iglesia de San Antón.

Durante ese tiempo, paralelamente a las obras, se cuidó especialmente la transmisión de información actualizada a los agentes sociales, tratando de hacer compatible un servicio adecuado a las necesidades de los usuarios con el respeto y el cuidado del entorno y la convivencia comunitaria. En este sentido, cabe destacar la constitución de una comisión de seguimiento –con la participación de representantes de diferentes instituciones, asociaciones y servicios–, así como los acuerdos adoptados para una puesta en marcha del servicio y sus programas de manera “progresiva”. De hecho, el funcionamiento del centro durante el último año (2003) ha sido plenamente normal y en la actualidad ofrece tres programas:

- **“Programa de descanso y cuidados básicos:** recurso tipo ‘albergue’ que está abierto de noche, de 22,30 a 7,00, y dispone de cuatro zonas, una de acogida donde se puede realizar el intercambio de jeringuillas, otra donde asearse, lavar la ropa y tomar alimentos, otra zona de enfermería y una última zona de descanso, dotada de hamacas. Este recurso está dirigido a una población capaz de responder a ciertas cotas de exigencia; muchos de ellos están en tratamiento con sustitutivos, mantienen pequeños consumos y aún no han adquirido estabilidad suficiente para participar en un recurso convencional u otro alojamiento alternativo.
- **Programa de acercamiento y emergencia socio-sanitaria:** recurso dirigido a usuarios de drogas que no siguen tratamiento, están en situación de exclusión y no suelen mantener relación estable con ningún recurso socio-sanitario. Este recurso de emergencia se adapta al estilo de vida de los usuarios, manteniendo la flexibilidad necesaria ante las demandas y la exigencia. Está abierto tres horas a la noche, de 1 a 4 de la madrugada, y ofrece ayuda social y sanitaria de base.
- **Programa de proximidad:** dirigido a usuarios de drogas que no realizan demandas y cuyo objetivo central es contactar para introducir o mantener prácticas de disminución de riesgo. Es la población más móvil, más desestructurada y más distante; la acción está centrada en el intercambio de jeringuillas.”

En cuanto a los datos de utilización del servicio, o el perfil y características de los usuarios, el “Informe enero-noviembre 2003” recoge muchos y de enorme interés, tanto para valorar la utilidad del centro y su evolución, como para plantear la necesidad de otros recursos similares. A modo de resumen, ofrecemos algunos datos significativos correspondientes al año 2003:

CENTRO HONTZA Atenciones mensuales 2003								
MESES	Personas	Personas	Personas	Nuevos	Nº	Nº	Enfermería	
	Pernocta	de paso	diferentes		jeringuillas	jeringuillas	Nº	Personas
	Total	Total	Total		recogidas	dadas	actuaciones	
ENERO	399			9	1.116	1.220	439	228
FEBRERO	392	78	69	23	1.330	1.447	688	282
MARZO	303	303	72	11	3.242	3.526	708	319
ABRIL	452	486	105	25	6.478	6.215	570	314
MAYO	420	714	133	42	8.361	7.798	695	350
JUNIO	402	876	191	73	8.959	9.065	735	373
JULIO	421	1.153	231	81	9.606	9.743	1.066	388
AGOSTO	413	1.018	219	54	10.551	10.093	883	348
SEPTIEMBRE	401	1.254	222	48	10.756	10.918	602	268
OCTUBRE	464	1.164	233	50	8.879	9.026	629	325
NOVIEMBRE	404	1.036	213	47	8.163	8.936	651	290
DICIEMBRE	300	912	203	41	6.151	7.089	741	259
TOTAL AÑO	4.771	8.994	609	504	83.592	85.076	8.407	3.744

- La apertura del Centro ha sido paulatina y hasta mayo de 2003 no ha funcionado al 100 %, dato que hay que tener en cuenta al interpretar los datos.
- PJ: Tanto por ciento de retorno de jeringuillas: 98 %.

El perfil del usuario o persona atendida este año es:

- mayoritariamente hombre (80 %)
- de nacionalidad española (82 %)
- de residencia en Bilbao (75 %)
- empadronado en Bilbao (45 %) o en otro municipio de Bizkaia (36 %)
- relativamente joven (62 % menor de 35 años)
- consumidor activo de cocaína y heroína por vía inyectada.

Respecto a la creación y puesta en marcha de otros servicios de acogida para estas personas, la última respuesta del Ayuntamiento a la Ararteko señalaba que *“el Ayuntamiento de Bilbao quiere hacer una evaluación dentro de un esquema de funcionamiento de normalidad en San Antón, a partir del cual, tal y como se ha anunciado en los medios, creemos que deben ponerse en funcionamiento otros dispositivos de estas características, no habiéndose acordado aún ni ubicación, números de usuarios, ni modo de gestión, de todo lo cual le mantendré puntualmente informada”*.

Esta institución considera que la experiencia del centro Hontza durante el año 2003, junto con algunos estudios realizados sobre necesidades de la población de personas drogodependientes en situación de exclusión social, ofrecen suficientes datos y elementos de juicio para planificar la creación de otros recursos de características similares.

B) Asistencia a las personas discapacitadas

⇒ *La necesidad de coordinar la atención social y la sanitaria. El desarrollo del ámbito sociosanitario (883/2002)*

• Reclamación

A una joven que padecía una elevada discapacidad se le había diagnosticado deficiencia mental y trastorno del comportamiento. Residía en el hogar familiar y era usuaria de los servicios sociales y sanitarios de Álava.

Acudía diariamente a un centro ocupacional y, además, pasaba fines de semana alternos en una vivienda asistida de la Diputación. Por otra parte, era atendida en un centro de salud mental y había tenido varios ingresos psiquiátricos hospitalarios.

Su familia sostenía que esta joven tenía episodios violentos y un comportamiento agresivo con la familia, lo cual generaba serias dificultades de convivencia en el hogar. Por eso, había solicitado varias veces su ingreso permanente en un centro residencial, pero la Diputación Foral de Álava se lo denegaba, porque no consideraba adecuada la concesión definitiva de ese recurso asistencial.

• Análisis

Solicitamos información sobre este caso, primeramente al Departamento de Asuntos Sociales de la Diputación Foral de Álava y, después, a Osakidetza. Tras las respuestas recibidas, observamos que ambos organismos diferían tanto en la visión del problema como en las propuestas de actuación.

Así, para el departamento foral, en este caso primaba el problema psiquiátrico, por lo que se debería abordar, fundamentalmente, en el ámbito sanitario. Para Osakidetza, sin embargo, en esta joven destacaba su deficiencia mental, que debería atenderse, básicamente, en los servicios sociales, quedando la atención psiquiátrica como complementaria para atender su trastorno de comportamiento.

En cuanto a las propuestas de actuación, la Diputación consideraba adecuado el tipo de atención que venía recibiendo esta joven y, además, veía contraindicado aumentar sus ingresos en un centro residencial.

Por el contrario, Osakidetza pensaba que las crisis de comportamiento tenían que ver con el reducido entorno relacional de esta joven. Residía en una pequeña localidad y sus posibilidades de mantener relaciones sociales se limitaban a la vida familiar. Por eso, en Osakidetza apoyaban el ingreso, o permanencia más prolongada, en un recurso social o centro adecuado a su discapacidad. Pensaban que un entorno relacional más adecuado a sus características contribuiría a completar algunas de sus necesidades relacionales.

Ambas posturas estaban avaladas por informes técnicos.

• Resultado

Esta institución consideró que este caso cabría enmarcarlo en el llamado ámbito sociosanitario. Concretamente, estimábamos que era un supuesto encuadrable en el Convenio de colaboración suscrito entre el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y la Asociación de Municipios Vascos, EUDEL, el 30 de enero de 2003, para el desarrollo de la atención sociosanitaria en esta Comunidad Autónoma.

De acuerdo con esto, nos dirigimos a los organismos que tienen asignada la competencia en materia sanitaria y social en Álava: por el Gobierno Vasco, al Departamento de Sanidad y al de Vivienda y Asuntos Sociales; por la Diputación Foral de Álava, al Departamento de Asuntos Sociales. Se les sugería que presentaran este caso ante el Consejo de Atención Sociosanitaria, contemplado en dicho Convenio, para su estudio y deliberación. Se informó de todo lo anterior a la familia de la joven.

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales nos trasladó su conformidad con nuestra sugerencia. En el momento de redactar este informe estamos pendientes de esa respuesta por parte de los otros dos órganos citados.

⇒ *Atención domiciliaria a una persona con discapacidad (135/2003)*

• Reclamación

Una persona de 47 años había quedado con una gran discapacidad física tras sufrir un derrame cerebral. Tenía una hemiplejía y estaba en silla de ruedas. Tenía reconocido un grado de minusvalía del 100 %. Residía en Barakaldo.

Ante esta situación, su hija solicitó ayuda al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, para un centro de día, y al servicio de ayuda a domicilio (SAD). Le respondieron que, en ese momento, no había ningún centro de día adecuado a esa situación. En cuanto al SAD, la remitieron al Ayuntamiento de su municipio.

Solicitó el SAD en el Ayuntamiento, pero unos meses después no había comenzado a recibir asistencia, por lo que acudió a esta institución.

• Análisis

El Decreto 155/2001, de 30 de julio, de determinación de funciones en materia de servicios sociales, asigna a las diputaciones forales la atención a las personas dependientes, y a los ayuntamientos la de las autónomas. De acuerdo con esto, nos dirigimos tanto a la Diputación Foral de Bizkaia como al Ayuntamiento de Barakaldo, que gestiona el SAD en el municipio. Esa entidad local nos indicó que reconocía la necesidad de SAD de la solicitante, pero alegaba razones presupuestarias para no haberla atendido hasta ese momento.

Cuando nos dirigimos a dicha diputación, le trasladamos varias consideraciones: por una parte, se trataba de una persona con gran dependencia física, que no recibía ningún tipo de atención, ni básica ni especializada, por parte de los servicios sociales. Por otra, nos referíamos al decreto citado, el cual indica lo siguiente:

- que la atención a las personas dependientes corresponde al ámbito foral (art. 3).
- que, en cuanto al SAD, uno de sus objetivos es compensar la pérdida de autonomía, de las personas usuarias, para las actividades de la vida diaria, así como mantener el entorno doméstico en condiciones de habitabilidad y evitar las situaciones de aislamiento, favoreciendo su integración social. La *prestación* de este servicio se atribuye a los ayuntamientos (art. 4.1.2).
- que las diputaciones forales deberán garantizar la existencia de centros y servicios destinados a personas con discapacidad (3.1.2). Comprenden programas de apoyo a la movilidad, con el fin de facilitar el acceso de las personas con discapacidad física a las actividades de su entorno comunitario, Este programa incluye un servicio personal de acompañamiento (3.1.2.2).
- que cada función ha de corresponder a una única administración, sin perjuicio de la delegación en la prestación o gestión del servicio y del principio de colaboración entre administraciones, para una mejor atención a las necesidades (art. 1).

Situado el caso de la afectada en este contexto, entendíamos que la financiación de la prestación del SAD debía corresponder a la Diputación, aunque la prestación real del servicio la llevara a cabo el Ayuntamiento, mediante un acuerdo de colaboración entre ambas instituciones.

• Resultado

La Diputación Foral de Bizkaia nos indicó que, por el momento, no existían en ese territorio histórico centros de las características requeridas por la interesada, pero que ésta se encontraba en lista de espera. Estaba previsto abrir un centro de día para personas con discapacidad física, dentro de unos meses, en Bilbao.

El asunto se resolvió cuando el Ayuntamiento de Barakaldo dispuso del SAD para la interesada. También le asignó una plaza en el centro de día municipal para personas mayores, donde era atendida hasta que la Diputación Foral de Bizkaia le pudiera asignar una plaza en un centro más adecuado para ella, como era el que pretendía abrir.

⇒ *El servicio de transporte como medio necesario para acudir a un centro de día de personas con discapacidad física (189/2003)*

- Reclamación

La Diputación Foral de Bizkaia creó el centro de día Bekoetxe, para personas con discapacidad secundaria a daño cerebral adquirido, en Bilbao. Abrió un plazo de solicitudes para acceder al centro como personas usuarias.

Una persona que residía en Bedia presentó su solicitud y fue aceptada, pero en la plaza no se le incluía servicio de transporte, porque su lugar de residencia quedaba fuera del ámbito territorial de las áreas definidas de transporte. Este hecho le impedía acudir al centro. Intentó resolver este problema en el ente foral, pero no le fue posible, por lo que acudió a esta institución.

- Análisis

En el procedimiento de adjudicación de plazas por parte del Departamento de Acción Social de la Diputación foral de Bizkaia, se aprobaron los criterios por los que se incluiría o no el servicio de transporte al centro. Uno de los motivos de exclusión de este servicio era que el solicitante residiera en una localidad que quedaba fuera del ámbito territorial o zona de influencia del centro. En el caso de este centro de Bilbao, Bedia quedaba fuera de esa zona, y esa fue la razón aludida por dicho departamento foral para no asignar a esta persona el servicio de transporte adaptado.

Este hecho tenía una gran importancia para el interesado, pues condicionaba su posibilidad de ocupación de la plaza asignada.

De la resolución foral se desprendía que si el afectado residiera en un municipio de la zona de influencia de Bilbao, dispondría de transporte adaptado para acudir a ese centro. Hay que añadir que éste es el único centro de este tipo en Bizkaia, por lo que el afectado no tenía posibilidad de acudir a otro.

A juicio de esta institución, de ser así, podríamos encontrarnos ante un trato diferente, en función únicamente del lugar de residencia, dentro del mismo territorio histórico.

Esta actuación dio lugar a varios escritos y también a una reunión entre miembros de ese departamento foral y de esta institución, para encontrar una solución adecuada a este problema.

El establecimiento de las zonas de influencia, elaborada por el ente foral, responde a una idea lógica de planificación, porque con ello cada persona acude al centro más próximo a su domicilio y se evita permanecer un tiempo excesivo en el medio de transporte. Sin embargo, esta planificación responde a la existencia de varios centros distribuidos por la geografía vizcaína.

Esta situación no se daba en este caso, puesto que el centro de día Bekoetxe es el primero de sus características que se abre en Bizkaia. Por eso, los municipios que quedan fuera de la zona de influencia de Bilbao carecen, por ahora, de un centro de referencia de este tipo. Por estas razones, entendíamos que se producía un trato discriminatorio.

El departamento foral admitió los anteriores argumentos y manifestó su intención de abrir más centros de este tipo, en cuyo caso cobraría sentido la planificación citada. En el caso actual, había que encontrar una solución, que no resultaba fácil por distintas

razones: por una parte, la dificultad para cubrir con este centro todas las necesidades del territorio; por otra, porque las infraestructuras de transporte adaptado en Bizkaia son limitadas y su geografía no facilita la simplificación de recorridos.

- Resultado

El ente foral buscó una solución provisional para este caso. Entre las posibles soluciones estaba que el interesado se trasladara por su cuenta hasta Galdakao y allí se incorporara al medio de transporte que va al centro. De esta manera, él podía acudir al centro y no se prolongaba la duración del viaje para el resto de las personas que utilizaban el mismo vehículo.

El interesado, sin embargo, trasladó su residencia de Bedia a Amorebieta. Esto modificó la situación.

En Amorebieta hay un centro de día municipal con dos secciones diferenciadas: personas mayores y personas con discapacidad. La Diputación Foral de Bizkaia tiene plazas conveniadas y asignó una plaza a esta persona en la sección de personas con discapacidad, a la que se incorporó. Al cabo de cierto tiempo, desde el propio centro se informó al ente foral que esta persona, por sus características, no encajaba debidamente en esa sección y propuso el traslado a la sección de personas mayores. Realizado este cambio, la persona está siendo atendida en este centro.

C) Asistencia a las personas mayores

⇒ *El bono-taxi: el límite de edad y el problema de movilidad (1227/2002)*

- Reclamación

Una persona residente en Vitoria venía disfrutando de la ayuda para transporte denominada bono-taxi. Al cumplir 70 años de edad se le suprimió esa ayuda, por razón de su edad.

Ella no estaba de acuerdo con esa medida, porque su gran problema de movilidad le impedía utilizar el transporte público en sus desplazamientos.

- Análisis

El bono-taxi es un recurso social que proporciona un medio alternativo de transporte a las personas que, por su grado de discapacidad, tienen grandes problemas de movilidad y no pueden utilizar el transporte público. Con esta ayuda, pueden trasladarse en taxi.

En Álava, el bono-taxi se enmarca en un programa foral, que se materializa mediante convenios de colaboración que la Diputación Foral ha suscrito con algunas entidades locales alavesas. La gestión del recurso es municipal.

Vitoria es uno de los municipios que cuentan con dicho programa. Entre los requisitos que exige para acceder a él, se encuentra el de la edad: no tener más de 65 años. Esta edad puede prolongarse hasta los 70 años, si la persona ya venía disfrutando de la ayuda antes de cumplir los 65 años y se encuentra en silla de ruedas o depende absolutamente de dos bastones para deambular. Este era el caso de la persona que acudió a esta institución.

De acuerdo con esto, la decisión del Ayuntamiento de Vitoria de suspenderle el bono-taxi respondía a la aplicación de un criterio general señalado en ese convenio.

Sin embargo, veíamos que este requisito excluía de esa prestación a muchas personas, sin tener en cuenta su necesidad real de la ayuda; esto es, aunque persistieran los graves problemas de movilidad. Tampoco se les ofrecía otra medida alternativa. Por otra parte, este límite de edad no figura en otros convenios similares que la Diputación tiene suscritos con otras entidades locales alavesas.

Nos dirigimos a la Diputación Foral de Álava. En la respuesta recibida se indicaba que, en los convenios firmados hasta el momento, había dos tipos de reglamentos: uno para ayuntamientos con una población predominantemente urbana, y otro para los que tienen una población con un perfil rural. Los primeros mantienen el límite máximo de edad, mientras que los segundos carecen de ese requisito, porque se trata de núcleos de población dispersos y con menores servicios de transporte público.

- Resultado

La Diputación manifestaba, también, su deseo de actualizar este programa, de acuerdo con los siguientes objetivos: extenderlo al mayor número posible de municipios del territorio histórico, eliminar el requisito máximo de edad y que, al fijar el importe de las ayudas, se tuviera en cuenta, no sólo el grado de dependencia motora (como ocurre actualmente), sino también el nivel de renta de la persona solicitante.

Estas propuestas nos parecen razonables y se contestó indicando la conveniencia de que se llevaran a cabo lo antes posible.

⇒ *Servicios sociales: su consideración como servicios esenciales de la comunidad (195/2003)*

- Reclamación

Con motivo de varias quejas recibidas sobre un conflicto laboral, analizamos el problema que supone encontrar el equilibrio entre el ejercicio del derecho a la huelga y el de atención de las personas mayores que acuden a los centros de día.

La consideración del centro de día como servicio esencial, y el establecimiento de servicios mínimos, ya fue objeto de análisis por parte del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, que comunicó a los familiares las razones por las que en aquel momento no se daban circunstancias para establecer servicios mínimos en el centro de día.

- Análisis

La determinación de los servicios mínimos es el medio que la ley prevé para procurar cohonestar ambos derechos -el de las personas mayores que residen en el centro a ser asistidas y el de huelga de los trabajadores-, sin que ninguno de ellos deba desvirtuar al otro.

Dado que supone una limitación del derecho de huelga, la ley prevé el establecimiento de esos servicios mínimos sólo en el caso de que afecte a un servicio esencial para la comunidad. Esto plantea como primer problema interpretativo el de la concreción de ese concepto jurídicamente indeterminado que es el de los servicios esenciales, concreción que se ha de elaborar mediante el carácter del bien satisfecho.

A las circunstancias que en un principio tuvo en cuenta la Administración para valorar si se trataba o no de un servicio esencial había que añadir ahora las propias del transcurso del tiempo desde el inicio de la huelga. Esa circunstancia no ha pasado desapercibida a la doctrina, como factor que ayudará a determinar si procede o no garantizar el mantenimiento de unos servicios esenciales.

En un sentido estricto, para que el servicio sea esencial, deben serlo los bienes e intereses satisfechos, debiendo considerarse como tales, junto con los derechos fundamentales y las libertades públicas, los bienes constitucionalmente protegidos.

En cuanto a la naturaleza de la actividad, estamos ante un bien que la Constitución protege al considerarla entre los principios rectores de la política social y económica (su artículo 50 se refiere a la creación por los poderes públicos, de un sistema de servicios sociales para la tercera edad).

Sin embargo, esta previsión, que nos permite analizar la actividad prestada en los centros de día como bien constitucionalmente protegido, no nos puede llevar, por sí misma, a entender que todo servicio social destinado a atender a las personas mayores pueda ser considerado como servicio esencial.

Antes de llegar a una conclusión al respecto, se debe analizar la naturaleza del servicio social del que se trata, en relación con el nivel de implantación que en la comunidad haya alcanzado dicho servicio, y las circunstancias concurrentes en la huelga.

Los centros de día no son meros centros de estancia diurna, sino centros destinados a atender a personas mayores dependientes, con los perfiles que se definen en el artículo 2.1, del Decreto 202/2000, de 17 de octubre, sobre centros de día para personas dependientes. Esta circunstancia lleva a considerar que el ejercicio de la huelga no es indiferente para la actividad que desarrolla el centro de día para personas dependientes, o lo que es lo mismo, que, ante la duración de la huelga, no es posible mantener el servicio, si no existen garantías para su funcionamiento.

Cabía preguntarse entonces si, no siendo posible el ejercicio normal de la actividad, se podía entonces optar por su suspensión. En principio, la respuesta dependía de si se consideraba o no un servicio esencial, y para ello debía valorarse otra circunstancia concurrente en este conflicto: su duración prolongada.

En este caso, si esa circunstancia la relacionábamos con la naturaleza de la actividad (que tiene el objetivo esencial de procurar el mantenimiento de las personas mayores en su entorno habitual –Plan Gerontológico de Euskadi-) y con el grado de implantación del centro de día (suficiente para que sea tenido en consideración en relación con ese objetivo), se podía entender que había motivos suficientes para calificar la actividad que desarrolla el centro de día como esencial, y que concurrían circunstancias para garantizar su mantenimiento.

Esa conjunción de los elementos (naturaleza de la actividad, su implantación y la duración que estaba teniendo la huelga) justificaba una revisión de la decisión anteriormente adoptada, según la cual no había motivo, de índole jurídica, para establecer medidas para garantizar el funcionamiento del centro de día.

• Resultado

Este análisis de la situación y su trascendencia a efectos del establecimiento de servicios esenciales fue compartido por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguri-

dad Social, que dictó una Orden, por la que se fijan los correspondientes servicios mínimos, para tratar de garantizar la continuidad de este servicio esencial.

⇒ *Lista de espera para recibir el Servicio de Ayuda a Domicilio (405/2003)*

- Reclamación

Una persona nos indicaba que había solicitado el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) en el Ayuntamiento de Barakaldo y que llevaba año y medio en lista de espera. Añadía que tenía 80 años, vivía solo y padecía algunos problemas de salud.

- Análisis

El SAD está concebido como un recurso básico que tiene por finalidad, entre otras cosas, facilitar la permanencia de las personas en su propio domicilio. Para esto, establece tareas para favorecer la integración de las personas usuarias en su entorno comunitario, evitando situaciones de aislamiento. También pretende prevenir y/o compensar la pérdida de autonomía, prestando ayuda para realizar actividades de la vida diaria y para mantener el entorno doméstico en condiciones adecuadas de habitabilidad (art. 4.1.2.1. del Decreto 155/2001, de 30 de julio, de determinación de funciones en materia de servicios sociales).

Nos dirigimos al Ayuntamiento para solicitar información al respecto y mantuvimos un encuentro con quien ostenta la responsabilidad política de esta área.

Se nos confirmó el tiempo de espera que señalaba el reclamante y la existencia de una lista de espera cercana a las 300 personas, previamente valoradas como candidatas a dicho servicio. Esta situación nos parecía preocupante, porque se trataba de personas cuya necesidad de ayuda no se cuestionaba. Además, desvirtuaba la función propia del SAD. El ayuntamiento alegó falta de recursos presupuestarios para atender toda la demanda existente.

Habíamos tenido más quejas sobre el mismo Ayuntamiento en este sentido. Con motivo de una de ellas, esa entidad local nos había indicado, tres años antes, que había adoptado ciertas medidas con las que ya no había lista de espera. La nueva situación requería analizar qué elementos habían hecho posible el surgimiento, otra vez, de una larga lista de espera.

- Resultado

El problema trascendía el ámbito individual y debía ser abordado de manera general. En este sentido, el caso concreto planteado debía considerarse sin perjuicio de los derechos o necesidades de otras personas demandantes del mismo servicio. Así se le indicó al reclamante.

Se pidió al Ayuntamiento que analizara las causas que estaban dando lugar a esa lista de espera, que demoraba de manera notable la prestación del servicio, con el fin de que adoptara las medidas oportunas para reducir los tiempos de espera a un plazo razonable.

3. CULTURA Y BILINGÜISMO

3.1. INTRODUCCIÓN

El año 2003 se han recibido un total de 66 quejas en esta área, con la siguiente distribución:

- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	30
- Administración local	27
- Administración foral	7

Su clasificación dependiendo de la materia es la siguiente:

- Bilingüismo	49
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo.	7
- Deporte	5
- Patrimonio cultural	2
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	2
- Otros aspectos	1

Dentro del apartado de **bilingüismo**, hacemos referencia a las quejas de los ciudadanos que consideran que han tenido una limitación de su derecho lingüístico.

En ocasiones, esa limitación puede ser más importante, por ejemplo, si ocurre en el ámbito sanitario, donde las relaciones entre las personas destacan por su trascendencia humana y social –como expresa la exposición de motivos del Decreto 67/2003, de normalización del uso del euskara en Osakidetza-. Por ello, el Plan Estratégico 2003/2007 de Osakidetza, entre los objetivos para mejorar la atención del paciente, prevé también la preparación de su organización, para dar respuesta a la realidad lingüística de los pacientes y estar en disposición de atenderlos en cualquiera de los idiomas oficiales.

Este año ha aumentado significativamente el número de quejas que hemos recibido sobre el cumplimiento de las obligaciones atribuidas a los poderes públicos sobre el uso del euskara. La mayor parte de estas quejas han tenido que ver con el uso únicamente del castellano en anuncios publicados en la prensa, o en comunicaciones de toda índole dirigidas a destinatarios genéricos.

Dado que estas quejas tenían que ver con las obligaciones de los poderes públicos respecto a garantizar el uso de cualquiera de los dos idiomas oficiales, las hemos remitido a las administraciones. Ello nos ha permitido comprobar que, en general, el criterio que utilizaban las administraciones afectadas era correcto (previsión de uso de ambos idiomas oficiales, en las comunicaciones y la publicidad), y que las situaciones que dieron lugar a queja eran consecuencia de errores cometidos, o fruto de circunstancias no habituales.

Podría pensarse que si los criterios están correctamente definidos, la admisión a trámite de estas quejas parece estéril. Creemos que no es así: en primer lugar, porque

tal juicio sólo es posible hacerlo a posteriori y, en segundo lugar, porque la existencia de tales criterios adecuados no cierra la puerta a otras situaciones distintas a las causadas por error, que son fruto de percepciones equivocadas sobre cuál es el alcance del carácter oficial del euskara.

Al igual que puede ocurrir en otras facetas de la actuación administrativa, también podemos cometer errores en relación con el uso de los idiomas oficiales, como sucede en los casos en que se contesta a una persona en un idioma oficial distinto, por habernos pasado desapercibido el idioma que él había elegido. Son situaciones que, de volver a producirse, seguramente no darían lugar a esa misma actuación, por tratarse precisamente de errores.

Pero también ha ocurrido que, aunque era posible atender la petición del ciudadano de cumplimentar un formulario en euskara -existían formularios bilingües- el desconocimiento del empleado público impidió que el ciudadano lo cumplimentara en euskara, lo que no es equiparable a un error. En concreto, la Administración, en un supuesto motivo de queja, nos comunicó que existían formularios en los dos idiomas oficiales, por lo que el hecho de que sólo se facilitara en castellano debió tener que ver con la falta de familiaridad del personal con el procedimiento en cuestión.

Debido a que no fue consecuencia de un error, sino de un eventual desconocimiento por parte del empleado que atendió al interesado, comunicamos a la administración afectada que la investigación del caso sirvió para que el causante de la queja fuera consciente del alcance de la oficialidad del euskara, de modo que perciba como natural el deseo de utilizar esta lengua.

Evidentemente, seguimos recibiendo quejas relacionadas con la limitación de medios.

Que ese motivo sea habitual, en algunos casos justificado, no nos debe llevar a entender que su reflejo aquí sea superfluo. Sobre todo si, habituados a funcionar con mecanismos que, sin duda, palián lo que es una insuficiencia de medios, se incurre en el error de considerar que esas situaciones de funcionamiento con medidas paliativas no son limitativas del derecho lingüístico del que se trata. La queja que se resume en este apartado con el número 589/2003, puede servir para ilustrar esas situaciones.

En el apartado de **cultura** correspondiente a esta área, hemos llevado a cabo determinadas actuaciones sobre la protección del patrimonio cultural, en diferentes aspectos.

En un caso, una persona expresaba su preocupación por lo que consideraba era una inactividad de la administración competente, sobre la intervención que iba a tener lugar en un determinado bien cultural. Tras estudiar el caso, la Diputación Foral de Gipuzkoa nos comunicó el contenido de las directrices que iba a tener en cuenta para garantizar una solución acorde con la conservación de la categoría de bien cultural como inventariado.

Otra de las actuaciones relacionadas con la conservación del patrimonio fue iniciada de oficio, a raíz de algunas informaciones aparecidas en los medios, y ha tenido que ver con las personas afectadas por una calificación de un bien cultural como conjunto monumental. Esas personas expresaban su preocupación por el alcance que sobre sus derechos podía tener esa calificación. La Administración facilitó a las partes afectadas una información más detallada, lo que permitió solventar los aspectos esenciales del problema.

En el ámbito **deportivo**, algunas quejas se han referido al retraso en la resolución de recursos, lo que nos lleva a recordar que también en el informe correspondiente al año 2003 mencionamos este problema añadido que se puede suscitar cuando el funcionamiento administrativo no es ágil y eficaz. Si nos atenemos al análisis del fondo de los asuntos que motivaron las quejas, podemos decir que existen datos para pensar que el procedimiento de algunas federaciones deportivas a la hora de adoptar decisiones que tienen consecuencias en los interesados no se adecua como debería a los principios jurídicos que deben regir sus actuaciones, y ello influye en la seguridad jurídica de los afectados.

3.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Bilingüismo

⇒ *El reconocimiento de una falta de medios como justificación de la limitación del derecho lingüístico (589/2003)*

• Reclamación

Unas personas habían acudido a un juzgado para contraer matrimonio civil y, tras completar la documentación correspondiente en euskara, les indicaron que no iba a ser posible celebrar el acto en ese idioma oficial propio de esta Comunidad Autónoma. Los términos de la queja sugerían que no hubo ofrecimiento de que se pudiera celebrar la ceremonia con un traductor.

• Análisis

De acuerdo con lo establecido en el artículo 9.2 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, cuando la Ararteko reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de justicia, las remitirá al órgano con capacidad para investigar o resolver. En consecuencia, trasladamos esta queja al Consejo General del Poder Judicial.

El Servicio de Inspección del órgano citado, tras realizar la investigación correspondiente, nos informó de que se había ofrecido a los interesados la posibilidad de celebrar el matrimonio utilizando un traductor, lo que nos situaba ante circunstancias que hacían que analizáramos el caso desde una perspectiva diferente. A este respecto, dado que la actuación fue adecuada a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su artículo 231.5, debíamos concluir que el derecho a utilizar el euskara no fue obviado.

Sin perjuicio del alcance que, desde una perspectiva jurídica, debía atribuirse a ese ofrecimiento de traductor, cabía pensar que los interesados percibieron que utilizar un intérprete suponía, en cualquier caso, una limitación de su derecho lingüístico.

• Resultado

Tras reconocer que el ofrecimiento de traductor suponía que el derecho a utilizar el euskara no fue obviado, trasladamos al CGPJ nuestra valoración sobre este asunto,

en el sentido de que tal reconocimiento no debía confundirse con una ausencia de limitación del derecho lingüístico del que se trata.

A ese respecto, la institución del Ararteko ha considerado que la habilitación de un intérprete es un instrumento adecuado a los actuales medios personales y materiales disponibles para atender el derecho lingüístico del que se trata, y así lo recoge el artículo 231.5 de la LOPJ. No obstante, situada la queja en ese contexto, admitir que una limitación está justificada, no debe ser obstáculo para admitir también que pueden ser legítimas las quejas que los ciudadanos plantean por no poder utilizar los dos idiomas oficiales en iguales condiciones.

Ese reconocimiento de la legitimidad de la pretensión del ciudadano lo encontramos en la cooficialidad del euskara junto con el castellano, cuya finalidad será, cuando existan medios materiales y personales para ello, lograr la equiparación de ambas lenguas. De la misma manera, la justificación de las inevitables limitaciones que entretanto encontrará el ciudadano estará en que tales limitaciones las situemos en el marco de unas dificultades que deben ir decreciendo progresivamente, en el camino a esa equiparación en el status de los dos idiomas oficiales.

Después de trasladar también esta valoración a quienes promovieron esta queja, archivamos este expediente.

⇒ *Uso de modelos elaborados para atender el derecho lingüístico de los ciudadanos a recibir comunicaciones oficiales en ambos idiomas oficiales (745/2003)*

- Reclamación

Una persona recibió una notificación únicamente en castellano, y llamó al juzgado correspondiente para pedir que se le notificase también en euskara. Le indicaron que para ello debía presentar una solicitud.

- Análisis

La utilización de los dos idiomas oficiales en las notificaciones de actos en los que intervengan los poderes públicos situados en la Comunidad Autónoma del País Vasco -salvo que los interesados privados elijan expresamente la utilización de uno de ellos-, es una previsión que se recoge en el artículo 8.2, de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre.

Según lo indicado por esta persona, no solicitó la notificación sólo en euskara, sino que pidió que se le notificara en este idioma, además de en castellano. No estábamos, por tanto, ante el supuesto al que se refiere el apartado final del artículo 8.2 citado, donde para exceptuar la regla general de notificación bilingüe, se exige una manifestación expresa de voluntad por parte del ciudadano sobre el uso únicamente de uno de los dos idiomas oficiales.

Dimos traslado de esta queja al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, para pedir información sobre la elaboración de modelos bilingües, y también al presidente del Tribunal Superior de Justicia.

Como no se discute la valoración que hicimos en nuestro escrito sobre el alcance del artículo 8.2 mencionado -sin perjuicio de la errónea interpretación que de él se hizo

en este caso-, nos centramos en el aspecto material de la cuestión, que tenía que ver con la elaboración y utilización de modelos bilingües.

- Resultado

El Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social nos informó sobre las actuaciones realizadas para proceder a la normalización lingüística en la Administración de Justicia del País Vasco, con la traducción normalizada de notificaciones judiciales, y existencia de modelos bilingües.

La respuesta de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia nos indicó que, aunque era posible la utilización bilingüe, en la práctica sólo se llevaba a cabo en los juzgados que se encontraban dentro de una experiencia piloto.

Esta circunstancia no nos parecía razón suficiente para justificar la limitación del derecho lingüístico de quien desea utilizar el euskara, pues se trataba de relaciones escritas, y de actuaciones en las que es posible utilizar documentos ya elaborados en los dos idiomas oficiales, lo que permite en la práctica su inmediata utilización.

Por ello, trasladamos a dicho órgano nuestra valoración sobre este asunto, en el sentido de que era exigible la utilización de los impresos bilingües -en este caso concreto, se trataba de una citación-, y no se debería limitar únicamente a los juzgados que seguían la experiencia piloto.

B) Patrimonio cultural

⇒ *La necesidad de proteger el patrimonio cultural en el ámbito local*
(742/2001)

- Reclamación

La propietaria de un caserío situado en el barrio Andra Mari de Getxo, catalogado en las normas subsidiarias del municipio, planteaba que en el nuevo plan de ordenación urbana aprobado no se había recogido ninguna protección especial del inmueble. Por ese motivo, había presentado un escrito de alegaciones donde destacaba el valor cultural del caserío y solicitaba su inclusión como edificio protegido. Sin embargo, el Ayuntamiento consideraba que la propuesta de desarrollo urbano del ámbito donde se enclavaba el caserío no preveía su consolidación ni su inclusión en el catálogo de edificios protegidos.

- Análisis

La potestad de planeamiento municipal se ejerce de manera discrecional, conforme a una serie de parámetros y criterios de desarrollo y de ordenación del entorno urbano en los que se enmarca la preservación de bienes y valores paisajísticos, históricos o culturales.

En este caso concreto, nos dirigimos al Ayuntamiento de Getxo para conocer cuáles habían sido las razones urbanísticas y de interés cultural para proceder a la descatalogación del caserío.

El Ayuntamiento nos dio cuenta de las actuaciones seguidas para la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Getxo y del expediente para la declaración

de conjunto histórico-artístico de la anteiglesia de Getxo. No obstante, en ambos instrumentos no se mencionaba el cambio de criterio de ordenación ni la exclusión de la protección del caserío. Posteriormente, un informe del arquitecto municipal remitido daba cuenta de las razones tenidas en cuenta a la hora de excluir la protección local del caserío. El informe apuntaba al estado de degradación del edificio y a los múltiples añadidos de baja calidad como razones de fondo.

Asimismo, la promotora de la queja aportaba dos informes: uno de la Dirección de Patrimonio Cultural y otro de un historiador, en los que se reconocía el valor arquitectónico-cultural local del caserío y necesidad de preservarlo desde un ámbito municipal.

La Ararteko quiso poner de manifiesto al Ayuntamiento que la necesidad de preservar edificios o monumentos responde al interés general y al principio de promoción cultural que debe inspirar la actuación de los poderes públicos. La necesidad de delimitar y proteger los inmuebles y edificios con una significación en el patrimonio histórico y cultural de nuestra historia es una circunstancia que debe deslindarse de la mera voluntad de los propietarios.

El carácter histórico del caserío, implícito en los informes técnicos aportados y que son reconocidos por el arquitecto municipal, debería ser motivo suficiente para justificar su catalogación. Es importante reseñar que la catalogación municipal de bienes de interés local debe preservar la estructura originaria del inmueble, al margen del estado de conservación o del importe de su reparación.

- Resultado

A la vista de esas circunstancias, el Ayuntamiento propuso hacer un análisis de esta documentación para evaluar la conveniencia de replantearse o no su protección. En concreto, el Ayuntamiento nos informó de que está estudiando compatibilizar el mantenimiento del caserío con los nuevos desarrollos urbanos previstos en el Plan General de Ordenación Urbana. Para ello, se propone que el diseño de la ordenación de la zona trate de preservar la parte del edificio que disponga de valores arquitectónicos que se deben destacar, y eliminar los añadidos.

4. EDUCACIÓN

4.1. INTRODUCCIÓN

Este año 2003 se han recibido un total de 91 quejas en el área de educación, lo que supone un 8,54 % del total de la actividad de la institución.

Si tomamos en consideración las administraciones afectadas, la distribución de las quejas recibidas es la que sigue:

- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	68
- UPV/EHU	15
- Administración foral	4

Si atendemos, en cambio, al contenido de los asuntos tramitados o, lo que es lo mismo, a las diferentes subáreas educativas, las quejas recibidas se distribuyen del siguiente modo:

- Derechos y deberes	52
- Enseñanza universitaria	9
- Otros aspectos	9
- Centros docentes	7
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	4
- Becas y otras ayudas	2
- Educación especial	2
- Educación infantil	2
- Enseñanzas artísticas	2
- Enseñanza de idiomas	1
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	1

Es conocida la especial preocupación con la que esta institución viene siguiendo el proceso de implantación de la **atención educativa** a los niños y niñas de **cero a tres años**. Muestra de ello son nuestros últimos informes anuales al Parlamento Vasco.

En lo que al presente ejercicio respecta, pese al tiempo transcurrido desde la publicación del Decreto 297/2002, de 17 de diciembre, por el que se regulan las escuelas infantiles, el único avance que podemos destacar en torno a la oferta pública de este servicio orientado a la atención de la primera infancia es el haber conseguido recabar la colaboración municipal mediante la creación del consorcio llamado Haurreskolak.

Obviamente, la opción tomada por la Administración educativa de renunciar a una oferta educativa propia y tratar de lograr en su lugar la colaboración de la iniciativa municipal se corresponde con una decisión discrecional que no nos corresponde valorar. Ahora bien, lo que sí estamos obligados a destacar es el hecho de que esta oferta pública, que ahora se ofrece como una oferta ya consolidada, no es el resultado de una labor de planificación según los criterios definidos tanto en la Ley de Escuela Pública

Vasca como en el propio Decreto regulador de las escuelas infantiles. En este sentido, nos preocupa que la Administración educativa vasca se haya limitado a consolidar la oferta anteriormente existente con el único añadido de la iniciativa municipal que ha decidido sumarse al consorcio Haurreskolak. Ello nos lleva a reiterar, una vez más, nuestra recomendación relativa a la necesidad de un liderazgo de las autoridades educativas que permita alcanzar un mapa de escuelas infantiles que, lejos de quedar al arbitrio de la voluntad municipal, responda a una planificación meditada en atención a las necesidades realmente existentes. Creemos, por otro lado, que sólo de este modo se puede potenciar y desarrollar debidamente el aspecto asistencial que también caracteriza a estas escuelas infantiles, tan necesario para conciliar las responsabilidades familiares y profesionales, según se reconoce en el propio Plan interinstitucional de apoyo a las familias con hijos.

Respecto a esto último, dado que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación ya ha avanzado los planes de financiación de las escuelas infantiles, consideramos conveniente poner de manifiesto que hemos empezado a recibir algunas quejas en las que se denuncia el excesivo coste que para las familias puede suponer este servicio. Parece evidente, por tanto, la necesidad de intentar profundizar en un sistema de becas y/o subvenciones que permita contribuir eficazmente a remover la situación de aquellas familias que puedan tener mayores dificultades para tratar de armonizar sus responsabilidades familiares y profesionales. Asimismo, esta institución quiere destacar que los criterios de financiación avanzados no pueden llevar a descuidar un objetivo último, a nuestro modo de ver absolutamente imprescindible y necesario, como es el de garantizar la igualdad del coste de este servicio en toda la oferta pública.

En lo referente a la **planificación educativa**, en el año 2003 ha sido especialmente significativa la queja presentada por un grupo de familias que ha denunciado la falta de una oferta educativa suficiente en su zona de residencia. Como se detalla en el resumen de queja que sigue (371/2003), se trata de una nueva zona residencial de Vitoria-Gasteiz para la que la Administración educativa no ha sido capaz de anticipar las medidas necesarias para dar una respuesta adecuada a la potencial demanda de escolarización que, finalmente, y como era de prever, han planteado las familias residentes.

Dentro de este apartado de planificación, se han presentado también otras quejas en las que se ha demandado una adecuación de las actuales instalaciones escolares, como es el caso de la ikastola Gobela de Getxo y la ikastola Langile de Hernani. En este punto, es obligado señalar que la toma en consideración de las peticiones o propuestas de adecuación planteadas por algunos centros puede llevar en ocasiones a la toma de ciertas decisiones, como pueden ser la fusión de centros, traslado de instalaciones, etc. que resultan, a su vez, motivo de nueva polémica, debido a los encontrados intereses en juego. Así ha ocurrido, por ejemplo, en el municipio de Getxo, con la propuesta de fusión del CEP Larrazazubi y el CEP San Ignacio.

En cuanto a la atención de **necesidades educativas especiales**, este año resultan de obligada cita los incidentes que se han venido sucediendo con la escolarización de los alumnos afectados por diabetes (ver resumen queja 222/2003). Esta institución creía pacífico que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación asumía la atención de los niños afectados de diabetes, atribuyendo la responsabilidad directa e inmediata de su cuidado a la figura del profesor tutor, sin perjuicio de la posible

colaboración de otros docentes y de su instrucción previa por parte de personal sanitario. Sin embargo, ello no ha resultado ser así en la práctica. Confiamos en que el expediente de oficio incoado a iniciativa de la institución permita reconducir de una vez por todas la atención que precisa este alumnado que no puede asumir su propio autocuidado.

En este mismo apartado, creemos que también merece ser destacada la queja que plantearon los padres de un niño afectado por una minusvalía física de un 75 % y que ha iniciado su escolarización en un centro concertado. Estos padres pretenden que se haga extensiva a los centros concertados la misma atención que reciben los niños y niñas con necesidades educativas especiales escolarizados en centros públicos, que disfrutan del servicio de comedor con la ayuda de auxiliares de educación especial, ya que este servicio resulta esencial para conciliar sus necesidades familiares y profesionales.

Por otra parte, como reflejo de una sensibilidad social de notable actualidad, como es la relativa a la neutralidad religiosa que debe presidir un estado laico no confesional, queremos destacar la presentación de sendas quejas relacionadas con el derecho a la **libertad religiosa**. En una de ellas, se ha denunciado la presencia de símbolos de una determinada confesión religiosa en un centro educativo público. En la otra se han cuestionado los impresos de matriculación editados por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación que incorporan una declaración expresa acerca del deseo de recibir o no enseñanza de religión. En opinión de los promotores de esta última, con esta forma de proceder la Administración educativa está vulnerando el derecho a la libertad religiosa en su vertiente negativa (ver resumen queja 630/2003).

En lo que se refiere al apartado de **ordenación académica**, sin duda hacía tiempo que una medida no suscitaba tanta oposición como la que este año ha provocado la modificación de la regulación del **bachillerato**. Los detalles de nuestra intervención se resumen a continuación bajo la referencia 860/2003. No obstante, queremos aprovechar la ocasión que supone esta introducción para subrayar que, pese a los reiterados compromisos del Departamento de Educación, Universidades e Investigación de poner fin a la situación de "alegalidad" que ha presidido la implantación de estos últimos cambios en la estructura del bachillerato -algunos de ellos adquiridos incluso en sede parlamentaria- todavía, al cerrar la elaboración del presente informe, sigue pendiente de publicación la norma jurídica (decreto) que ofrezca una cobertura suficiente a los cambios incorporados y garantice, en definitiva, la igualdad de oportunidades académicas del alumnado, con independencia de que cursen sus estudios de bachillerato en centros públicos o privados concertados.

El presente año 2003, ha destacado también, por su originalidad, la queja tramitada a instancia de un padre interesado en tener acceso al **expediente académico** de su hijo y en recuperar toda aquella documentación que no fuera de obligado archivo. Esta institución ha apoyado la pretensión de este padre, al considerar que se trataba de ejercer el derecho de acceso a la documentación administrativa que de forma genérica se reconoce en el art. 35 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, salvo que en el expediente personal del alumno obrasen determinados datos que pudieran llevar a considerar la existencia de intereses más dignos de protección, como los relativos a la intimidad del menor.

En lo relativo a los **servicios complementarios**, es obligado subrayar que estos últimos años asistimos a un incremento notable de quejas relacionadas con el servicio

de **transporte escolar**. Ya el año pasado incorporamos entre los resúmenes de queja la reclamación planteada por los padres de una niña que había iniciado su escolarización y para la que el servicio de transporte resultaba esencial (1070/2002). En aquel momento, consideramos que la Administración educativa había hecho el esfuerzo de explicar en detalle los itinerarios del servicio de transporte escolar, para argumentar la inviabilidad de que fuera ofertado un servicio complementario de transporte como el demandado por los padres, habida cuenta la planificación y zonificación escolar de modelo B. Sin embargo, las gestiones realizadas con posterioridad nos llevaron a recabar el testimonio directo del máximo responsable del centro, para determinar de manera inequívoca los concretos términos en los que se informó a la familia acerca de sus posibilidades de transporte escolar. Lamentablemente, la falta de colaboración del Departamento de Educación, Universidades e Investigación ha impedido a esta institución desarrollar adecuadamente su labor de defensa y protección de derechos. Así, de hecho, una vez finalizado el curso escolar, nos hemos visto abocados a dar por agotadas nuestras posibilidades de intervención, no sin antes indicar a la familia la posibilidad de plantear una eventual exigencia de responsabilidad.

Mucho nos tememos que algo similar pueda ocurrir este año con motivo de las quejas recibidas el curso escolar 2003-04. De entre ellas, cabe citar la queja que presentó una familia cuyos hijos están cursando enseñanzas de educación secundaria obligatoria en Vitoria-Gasteiz, aunque residen en la localidad próxima de Nanclares de la Oca. En este caso, el Departamento intenta hacer valer su apuesta por reforzar una oferta educativa de calidad incluso en las zonas rurales, para así justificar la decisión tomada de denegar el servicio complementario de transporte, ya que entiende que estos jóvenes disponen, en la localidad de Nanclares de la Oca, de una oferta educativa suficiente y capaz de dar respuesta a la escolarización que ellos solicitan, aun cuando lo cierto es que dicha oferta no incluye el modelo educativo D, que es el que interesa a la familia.

Igualmente, queremos destacar la queja presentada por un grupo de familias residentes en la localidad guipuzcoana de Berrobi. Estas familias han denunciado el trato desigual en el que ha incurrido la Administración educativa al abordar la posibilidad de transporte escolar para los niños y niñas residentes en la localidad, pero que acuden a centros educativos del municipio próximo de Tolosa.

Asimismo, el presente año 2003, se han repetido las quejas en las que se denuncia la falta de acompañantes (ver resumen de queja 961/2002).

En materia de **becas**, nuevamente, las quejas recibidas han puesto en cuestión la aplicación que la Administración educativa viene haciendo de los requisitos económicos que se recogen en la Orden de convocatoria. Queremos subrayar que esta institución participa de la intención que guía la actuación del Departamento de Educación, Universidades e Investigación en el sentido de apurar todas las posibilidades que permitan asegurar que la concesión de las becas esté presidida por criterios de rentabilidad real. No obstante, a nuestro modo de ver, y como venimos insistiendo, ello no puede justificar la aplicación indiscriminada de determinadas previsiones que, en todo caso, y en aplicación de las propias bases, deben ser utilizadas de forma ponderada y razonada (ver resumen queja 12/2003).

Consideramos también significativa la actuación seguida con motivo del embargo acordado sobre unas cantidades recibidas en concepto de becas. Tal y como se explica

en uno de los resúmenes que siguen a continuación (1151/2002), esta institución ha defendido la necesidad de hacer extensiva la consideración de inembargables a las cantidades recibidas en concepto de beca de estudios.

En el **ámbito universitario**, siguiendo con un asunto del que ya nos hicimos eco el pasado año 2002, creemos obligado destacar la negativa de la UPV/EHU a facilitar el acceso a un informe de auditoría interna. En nuestra opinión, la posición que mantiene la UPV/EHU conduce a una suerte de reserva y confidencialidad, opuesta al principio de publicidad y transparencia que debe presidir toda actuación administrativa. Además, compromete la actuación de los docentes con responsabilidad en la gestión económica de los distintos departamentos, al negar que les asista ningún interés legítimo y directo y plantear una interpretación desmedida del carácter nominativo de estos informes.

Por último, mencionaremos las quejas recibidas en relación con solicitudes de convocatorias adicionales de carácter extraordinario por parte de alumnos de biología de planes de estudios modificados. En esta ocasión, la UPV-EHU ha informado sobre los criterios que se siguen ante este tipo de peticiones, entre ellos: la situación de la persona solicitante, en la medida en que hubiera existido algún condicionante excepcional o circunstancia impeditiva de la presentación y aprobación de los exámenes de forma ordinaria en el devenir académico de la titulación, justificando debidamente su negativa a atender las peticiones planteadas.

4.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Becas y otras ayudas

⇒ *Becas universitarias. Carácter inembargable (1151/2002)*

• Reclamación

El Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa embargó el dinero depositado en la cuenta bancaria de un ciudadano, como consecuencia de un procedimiento de apremio iniciado para el cobro de una sanción de tráfico. Ese dinero procedía de una beca de estudios.

• Análisis

A la luz de la normativa tributaria, la Administración considera que las becas no constituyen rendimiento de trabajo personal, por lo que no les afecta la inembargabilidad de sueldos, salarios y pensiones recogida en la Ley de Enjuiciamiento Civil. A nuestro entender, cabría una interpretación diferente dentro del propio ámbito tributario, por la que otorgarles tal calificación. En cualquier caso, la lectura de la LEC debe realizarse desde la propia ley, y por más que se apoye en lo dispuesto en las normas tributarias, éstas no pueden convertirse en el único principio interpretativo, que, además, al aplicarse a un área de diferente carácter, desvirtúa el espíritu de aquella.

La concesión de una beca consiste en la atribución finalista de fondos públicos a un beneficiario privado, en virtud de requisitos y baremos establecidos con anterioridad, para que los utilice únicamente en actividades que conduzcan a la realización de un objetivo (en

este caso, su educación), que se fomenta por entenderse positivo y deseable, y que no podría alcanzarse de no existir tal asignación. La entrega de estas cantidades se encuentra, así, vinculada a un fin concreto, cuya consecución pretende garantizar, y se convierte en su causa o elemento esencial. De este modo, la imposibilidad de cumplir tal fin haría ineficaz el otorgamiento de la beca, ya que se habría dejado de satisfacer el interés público perseguido, presupuesto determinante de su concesión. Este carácter finalista las convierte en indisponibles para su beneficiario y hace dudar de que puedan ser válidamente enajenadas o transmitidas, lo que, en definitiva, conduce a negar el requisito de alienabilidad del bien embargado, presupuesto básico para su ejecución regular.

En este caso se produce una colisión entre una facultad de la Administración y un derecho del interesado, que obliga a analizar sus valores relativos, de tal forma que si el ejercicio del derecho inferior pusiera en riesgo la materialización del derecho concurrente, habría de someterse a correcciones que evitaran la concreción del riesgo. Por una parte, sobre la Administración recae la obligación legal de perseguir el cobro de una deuda ya determinada en firme. Sin embargo, tanto las leyes orgánicas como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencia nº 188/2001, de 20 de septiembre) y del Tribunal Supremo (Sentencia de 20 de noviembre de 1997) atribuyen a las becas de estudios una dimensión de garantía del derecho a la educación. Este derecho tiene relevancia constitucional, por lo que su trascendencia es mayor que la potestad administrativa examinada, cuyo ejercicio sin más límite puede llegar a vaciar aquel de contenido, para conseguir un objetivo legítimo pero de menor alcance. Por este motivo, debería haberse dado prioridad al ejercicio del derecho del interesado sobre el de la potestad de la Administración tributaria, que podría haber sido actuada en otro tipo de bienes o en momentos posteriores, sin merma alguna de su efectividad.

El artículo 606 de la LEC considera inembargables los bienes razonablemente necesarios para la subsistencia y ejercicio de profesión, arte u oficio. El contenido de esta cláusula indeterminada varía según el momento histórico y las circunstancias, por lo que la fijación de los bienes concretos excluidos de embargo se efectúa bajo un amplio margen de apreciación, en función del contenido mínimo de derechos de la persona ejecutada que se considere merece especial protección frente a la restricción que para el ejecutor supone retrasar la materialización de su derecho a cobrar la deuda. Así, el Tribunal Constitucional en Sentencia 113/1989, de 22 de junio, enmarca la legitimidad del límite que la inembargabilidad impone al derecho del acreedor en el respeto a la dignidad humana, y considera razonable la creación de una esfera patrimonial intangible a la acción ejecutiva de los acreedores que coadyuve a que el deudor pueda mantener la posibilidad de una existencia digna. La norma no recoge expresamente previsión alguna sobre el derecho a la educación. Sin embargo, las exigencias del desarrollo social, en el marco de la configuración constitucional de éste como verdadero derecho fundamental, induce a considerar que podría integrar ese mínimo vital a que se alude. Esta conclusión implicaría diferir en el tiempo la ejecución de una deuda cuando el caudal sobre el que recae estuviera destinado a la educación de una persona y su falta pudiera ponerla en compromiso.

De todo lo anterior concluimos que la Administración debería haberse abstenido de actuar sobre una cantidad que, a pesar de estar depositada en una cuenta bancaria, constituía el importe de una beca de estudios, y debería haber embargado otros bienes o esperar a un momento posterior para hacer efectiva la deuda.

- Resultado

El Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa consideró que la actuación analizada era correcta y obligada por la normativa. No obstante, mostró su disposición a plantear la aplicación de los argumentos transmitidos por esta institución en situaciones semejantes que se presenten en el futuro.

B) Derechos y deberes

⇒ *Transporte escolar. Necesidad de acompañantes (961/2002)*

- Reclamación

Un ciudadano formuló una queja por la falta de acompañantes en el transporte escolar entre Abornikano e Izarra (Araba) con ocasión de comienzo de curso, situación que, al parecer, se repite todos los años en las mismas fechas y en diferentes recorridos.

- Análisis

En su respuesta a nuestra petición de información, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación confirmó las deficiencias relatadas, e indicó que, en cuanto tuvo conocimiento de ellas, requirió a la empresa adjudicataria para que garantizase la prestación regular del servicio, lo que consiguió, tras realizar gestiones diversas.

No obstante, el reclamante mostraba su preocupación por el hecho de que tales problemas pudieran repetirse en años posteriores, inquietud comprensible, porque la presencia del acompañante se revela fundamental para conseguir una mayor seguridad en este tipo de transporte, en especial, cuando como en este caso, se efectúa por carreteras secundarias, largos recorridos y con niñas y niños de edad temprana.

El Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores, determina los supuestos en que el acompañamiento es obligatorio, e incluso recoge la posibilidad de que, en otro caso, el transporte no se lleve a cabo.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la Administración educativa responde de la normal prestación del servicio, aun cuando sea gestionado de forma indirecta mediante una empresa.

- Resultado

Si bien había quedado resuelta la situación concreta planteada en la queja, esta institución consideró oportuno recordar al Departamento de Educación, Universidades e Investigación la necesidad de establecer medios precisos y efectivos de prevención y control que eviten en el futuro la repetición de estas deficiencias.

⇒ *Denegación de ayudas al estudio en niveles no universitarios. Personal empleado ajeno a la unidad familiar (12/2003)*

- Reclamación

El padre de un estudiante de bachillerato solicitó nuestra intervención después de que el Departamento de Educación denegara a su hijo la ayuda por estudios que había

solicitado para el curso académico 2002-2003. La Administración basaba su resolución denegatoria en la existencia de gastos de personal ajeno a la unidad familiar, mientras que el interesado sostenía la improcedencia de tal denegación, dado que su nivel de renta no superaba los límites establecidos en la Orden de Convocatoria de tal ayuda, y aseguraba, además, que, en su caso, era absolutamente necesario contar con una persona contratada, ya que, de otro modo, la actividad comercial que ejercía no podría funcionar correctamente.

- Análisis

La Orden de Convocatoria de ayudas que analizamos establece unos requisitos económicos de carácter general, que se plasman en unos determinados umbrales de renta, pero, al mismo tiempo, dota a la oficina gestora de los instrumentos necesarios para efectuar valoraciones individualizadas cuando concurren circunstancias especiales. Así, en los supuestos en que se cumplen los requisitos generales establecidos, pero se aprecia algún indicio de fraude o falta de coherencia en los datos analizados que no llega a esclarecerse suficientemente, el órgano gestor puede optar por denegar la ayuda solicitada.

Estos supuestos especiales se relacionan en el artículo 18 de la Orden citada, que en su apartado 3 dispone lo siguiente:

“Podrá desestimarse la ayuda en caso de no acreditar suficientemente la necesidad de la misma, así como cuando del estudio de la documentación aportada se deduzca que existen gastos de personal ajeno a la unidad familiar.”

Los términos en los que se expresa este precepto ponen de manifiesto, a nuestro juicio, que la denegación de la ayuda al estudio al amparo de este supuesto no se debe producir de modo automático, sino que exige, en todo caso, la realización de unas mínimas labores previas de comprobación por parte del órgano gestor de las ayudas, cuya finalidad ha de ser averiguar si el conjunto de datos disponibles sobre el caso es coherente y verosímil, además de cumplir con los requisitos generales previstos en la convocatoria. Además, en nuestra opinión, esta ponderación individualizada no puede entenderse limitada a los supuestos en que tal denegación es recurrida en alzada por el interesado, sino que la consideramos preceptiva a lo largo de todo el procedimiento.

Trasladamos este planteamiento al departamento afectado, pero éste se limitó a ratificar su criterio de actuación (denegación automática en todos los supuestos de existencia de personal empleado), sin efectuar ninguna valoración jurídica al respecto.

- Resultado

Tras el análisis realizado, la Ararteko llegó a la conclusión de que el criterio aplicado por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación contravenía el artículo 18. 3 de la Orden de Convocatoria de ayudas. Por ello, hemos recomendado su modificación, de modo que, en los supuestos como el planteado en esta queja, en que la familia del solicitante de ayudas al estudio disponga de personal empleado, ajeno

a la unidad familiar, se efectúe una valoración individualizada del caso y no se deniegue la solicitud de forma automática.

En el momento de cerrar la elaboración de este informe, continuamos pendientes de conocer la postura definitiva de la Administración educativa con respecto a la recomendación formulada.

⇒ *Educación. Ausencia de una oferta educativa suficiente en la zona de residencia (371/2003)*

- Reclamación

Un grupo de familias residentes en las zonas de Lakua y Sansomendi de Vitoria-Gasteiz acudieron a esta institución para denunciar que los centros educativos de referencia de su zona habían resultado absolutamente insuficientes para atender la demanda de escolarización de sus hijos en modelo D.

En su queja, estas familias daban cuenta de los encuentros que habían mantenido con el delegado territorial de Álava y explicaban los motivos que les llevaban a rechazar la propuesta diseñada, como posible solución, por la Administración educativa, consistente: utilizar los locales de un centro educativo situado en una zona próxima y establecer un servicio de transporte para los niños y niñas afectados. En su lugar, estos padres defendían como viable la habilitación de aulas en uno de los centros de referencia (ikastola Barrutia), o en otro posible local ubicado en la zona de residencia, y denunciaban el silencio de la Administración educativa ante estas propuestas.

- Análisis

Iniciada la correspondiente intervención de esta institución, la Administración educativa dio cuenta detallada de las razones que impedían acceder, de una manera objetiva, a las propuestas planteadas por este grupo de padres y madres como alternativa a la escolarización de sus hijos. Se reproduce, a continuación, una parte de la información facilitada:

“La solución definitiva pasa por la construcción de un edificio escolar, en el solar cedido por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (...)

los padres y madres de la zona afectada ya conocían (...) cuál era la alternativa que la Delegación Territorial de Educación había previsto para el curso 2003/2004.

Sin embargo cierto grupo de padres y madres afectados apeló a la Delegación en busca de soluciones alternativas, que en reiteradas y sucesivas reuniones con el Delegado Territorial, fueron desechadas.

En el texto del Ararteko, se citan dos, ya expuestas en los encuentros anteriormente citados:

- *habilitar aulas en el CEP P.I. Barrutia LHI.*
- *acondicionar un posible local en la zona.*

Respecto a la primera propuesta, es cuestión conocida que el CEP P.I. Barrutia LHI es un Centro educativo de 2 líneas, es decir, de 2 grupos por nivel, lo que

arroja el total de 18 aulas, si computamos los 3 niveles de Educación Infantil y los 6 niveles de Educación Primaria, y es asimismo sabido que en los últimos años ha funcionado al límite de su capacidad (1999/00, 19 grupos; 2000/01, 18 grupos; 2001/02, 18 grupos; 2002/03, 18 grupos).

Si se respetan los espacios complementarios necesarios, no sería posible acoger a nuevos grupos didácticos, ni en el edificio de Educación Infantil, ni en el edificio de Educación Primaria de la Ikastola, separados por una vía urbana.

En cualquier caso habría que renunciar a espacios didácticos que se han hecho infaltables (sala de psicomotricidad, aula de música, laboratorio de idiomas...), para prestar atención educativa a estos niños/as, con lo cual estaríamos creando nuevos problemas en un centro que goza de un prestigio relevante en la ciudad.

Pero, además, esta sólo sería una salida válida para este próximo curso. ¿Qué sucedería el curso siguiente?

En cuanto a la segunda opción propuesta, -posibles locales en la zona-, resulta fácilmente constatable que encontrar unos locales en la zona que reúnan las características exigidas por el Real Decreto 1.004/1991 (aula de 50 m² por grupo, sala de psicomotricidad, sala de profesores, sala de visitas, aseos, patio escolar, etc.) es realmente complicado, ya que, aunque el número de grupos y alumnos no sea alto, los espacios complementarios necesarios son prácticamente los mismos, y en este sentido, se ha de subrayar la necesidad de acceso independiente y de un patio de recreo de uso exclusivo y con las dimensiones apropiadas”

A la vista de esta información, esta institución entendió obligado destacar y denunciar que la Administración educativa no había sido capaz de anticipar las medidas necesarias para dar una respuesta adecuada a la potencial demanda de escolarización que, como era de prever, finalmente se había planteado en esta nueva zona residencial de Vitoria-Gasteiz.

No obstante, al mismo tiempo, trató de poner de relieve que, una vez que se había producido este desfase entre esta previsible demanda de escolarización y la correspondiente dotación de instalaciones y equipamientos necesarios para dar cobertura a esa demanda -situación ésta que, además, se iba a prolongar durante un tiempo-, la reacción que cabía demandar de la Administración era, precisamente, la de una búsqueda de posibles alternativas que pudieran suplir esta falta de instalaciones y equipamientos.

Pues bien, siendo este el escenario en el que enmarcar y situar la queja, esta institución entendió que las explicaciones dadas por la Administración educativa obligaban a considerar como motivada y no arbitraria la negativa departamental a atender las propuestas de escolarización que planteó ese grupo de padres.

• Resultado

Así, ante la falta de otros datos que pudieran hacer variar las conclusiones comentadas, esta institución no apreció motivos que pudieran justificar nuevas actuaciones ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

⇒ *El derecho fundamental a la libertad religiosa en su vertiente negativa: un supuesto práctico en el ámbito de la enseñanza (630/2003)*

• Reclamación

Una persona presentó una queja que trataba de su desacuerdo con el procedimiento que se sigue para ejercer la opción entre la asignatura de Religión o su alternativa en los centros docentes públicos y privados concertados de niveles no universitarios de esta Comunidad.

• Análisis

Concretamente, se refería a los “impresos de matriculación” que se usan al efecto, bien elaborados por el centro, o bien editados por el propio Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco. Por centrarnos en estos últimos, son los que se conocen como “*Hoja de solicitud de inscripción...*”, que incorporan una declaración que ha de efectuar el interesado acerca de su deseo de recibir o no enseñanza de religión.

Expuesta en síntesis, la discrepancia del promotor de la queja radicaba en que con estos mecanismos se estaría vulnerando el derecho a la libertad religiosa recogido en el artículo 16.2 de la Constitución en su vertiente negativa. Tales cuestionarios obligarían a hacer una manifestación sobre si se quiere o no cursar la asignatura de religión, con lo que se está demandando un pronunciamiento sobre las creencias de cada cual o sobre la ausencia de éstas.

En función de estas premisas, planteaba que existen otras maneras de proceder más respetuosas con ese derecho fundamental y que, simultáneamente, no menoscaben las necesidades de la propia Administración educativa, entre cuyas prioridades también está, lógicamente, conocer en un tiempo razonable la opción que han elegido los afectados, para poder organizar debidamente cada curso escolar.

Al respecto, el promotor de la queja traía a escena el posicionamiento que con ocasión de un caso de perfiles similares ha hecho nuestra homóloga de Castilla-La Mancha. Para esta Defensora, el proceder administrativo descrito contraviene el derecho fundamental a la libertad religiosa en su dimensión negativa, puesto que la cumplimentación de este tipo de impresos obliga a posicionarse sobre la orientación religiosa de los suscribientes.

En la resolución remitida a la Consejería de Educación y Cultura de dicha Comunidad -que concluía en el sentido indicado-, tras efectuar el oportuno encuadre de la cuestión tanto desde el plano de la normativa aplicable como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, introduce una serie de consideraciones entre las que entresacamos las siguientes:

“...Que en un sistema jurídico político basado en la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas, y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto neutrales. Y en consecuencia, si hay lesión de la libertad o de la igualdad de los ciudadanos habrá que presumir que se han rebasado los límites de la aconfesionalidad.

Que la libertad religiosa y de culto se manifiesta tanto en el ejercicio positivo de sus facultades, sin impedimentos de ningún tipo, como en el derecho

a no ser obligado a participar o intervenir en ritos o cultos religiosos contrarios a las propias creencias.

Que este doble sentido, positivo y negativo, del derecho a la libertad religiosa, obliga a respetar las creencias de los demás, incluso en el ejercicio del propio derecho, siendo los poderes públicos los que deben garantizar el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, no pudiendo nadie ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencia.

Que las enseñanzas de religión serán de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para el alumnado y se impartirán 'a los niños cuyos padres lo soliciten'. Y que los padres o tutores de los alumnos, o ellos mismos si fueran mayores de edad, manifestarán, voluntariamente, su deseo de cursar las enseñanzas de Religión, y los centros docentes recabarán expresamente esta decisión en la primera inscripción del alumno en el centro o al principio de cada etapa..."

Con estos antecedentes, acordamos admitir a trámite la queja y solicitamos la colaboración del Departamento de Educación, Universidades e Investigación de la CAPV, para encauzar correctamente nuestra intervención. Pretendíamos contar con su parecer sobre el asunto, para lo cual en nuestra petición de informe incorporamos los datos de partida que hemos expresado.

Asimismo, estimamos que el supuesto considerado en el expediente castellano-manchego -educación infantil y colegio público- sería extensible al resto de niveles educativos donde resulta obligada la oferta de la asignatura, así como a los centros privados con concierto educativo suscrito, pues se rigen por el mismo procedimiento de admisión.

De igual modo, entendimos que la cuestión examinada no quedaba alterada, en lo sustancial, con la aparición posterior de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

La conocida como "ley de calidad" se ocupa del asunto en la disposición adicional segunda, donde, tras confirmar la existencia de una nueva asignatura común -Sociedad, Cultura y Religión- y, por tanto, obligatoria en cuanto a su oferta y recepción, reserva un espacio opcional al estudiante entre la alternativa confesional y la no confesional.

También es sabido que el calendario de aplicación de esta nueva ordenación del sistema educativo determina el próximo curso 2004-2005 como año académico en que comienza su implantación con carácter general. En consonancia con estas previsiones, se han publicado los reales decretos por los que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes de la Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato. Son, respectivamente, los Reales Decretos 829, 830, 831 y 832, de 27 de junio de 2003.

Salvo en el primero de ellos, que se limita a prever la existencia de enseñanzas de religión en el currículo destinadas a los alumnos cuyos padres lo soliciten (disposición adicional primera), en los otros tres, es decir, para los niveles de EP, ESO y Bachillerato, se recoge en el apartado cuarto de cada disposición adicional primera la siguiente determinación en materia de procedimiento para la elección entre la opción confesional o no confesional del área de sociedad, cultura y religión:

“El procedimiento de elección de la opción de desarrollo de esta área se efectuará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1 y en el primer inciso del artículo 3.2 del Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, entendiéndose que las menciones de los citados preceptos a Religión y a actividades de estudio alternativas se referirán, respectivamente, a las opciones confesional y no confesional del área de Sociedad, Cultura y Religión”.

Se trata de la norma reglamentaria que regula la enseñanza de la religión, a cuyas previsiones procedimentales para optar por una de las alternativas posibles se remite expresamente la nueva ordenación. Este procedimiento y esta norma sirvieron de referencia básica y obligada en el expediente tramitado por la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha.

- Resultado

En el momento de cerrar la elaboración de este informe nos encontramos en espera de confirmar el tratamiento que la Administración educativa vasca pretende dar a la cuestión suscitada.

⇒ *Transporte escolar (699/2003)*

- Reclamación

Unas familias residentes en el municipio guipuzcoano de Berrobi han cuestionado ante esta institución la decisión adoptada por esa Administración educativa de poner fin al servicio de transporte escolar que, de mantenerse, permitiría escolarizar a sus hijos en el municipio próximo de Tolosa.

En una primera valoración, esta institución ha señalado a los interesados que esta decisión de restringir el servicio complementario de transporte escolar se ajusta a las previsiones legales que existen para asegurar una auténtica igualdad de oportunidades en materia de educación. Esas previsiones limitan la prestación gratuita, entre otros, de los servicios de transporte y comedor escolar, a aquellos casos en los que para garantizar la calidad de la enseñanza los alumnos hayan de estar escolarizados en un municipio próximo al de su residencia.

En este sentido, se les ha hecho saber que en la medida en que esa Administración educativa haya arbitrado las medidas necesarias que permitan ofertar el modelo educativo de su elección en su municipio de residencia, esta circunstancia resta legitimidad a la posibilidad de demandar estos servicios complementarios, que solo se justifican, como ya se ha adelantado, cuando los alumnos se ven obligados a desplazarse hasta un municipio cercano para tener acceso a un servicio educativo de calidad.

Sin embargo, aun asumiendo esta primera valoración que se acaba de resumir, estas familias han insistido en denunciar que la Administración educativa, ignorando este planteamiento general, está propiciando un trato diferenciado entre el alumnado residente en la localidad, ya que, por un lado, niega la posibilidad de transporte escolar a un grupo de familias que amparan su petición en las difíciles relaciones que mantienen con un profesor destinado en el centro educativo de Berrobi, debido a un episodio que ellos califican como de maltrato escolar y cuya denuncia apoyaron en su momento,

mientras que, por otro lado, autoriza el uso de este servicio de transporte gratuito a una familia que hace valer razones extraordinarias de carácter personal relacionadas con cuestiones políticas.

Naturalmente, esta última denuncia ha obligado a esta institución a interesar la colaboración del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, con el fin de conocer los criterios que se han seguido al autorizar o no el uso del servicio de transporte escolar al alumnado que, residiendo en la localidad de Berrobi, desea seguir su escolarización en el municipio próximo de Tolosa, con especial consideración de los casos comentados.

- Análisis

Tras las gestiones realizadas en el curso de la tramitación de la queja, la Inspección educativa, tras consultar en sus archivos, ha informado de que, por lo que respecta al centro educativo de Berrobi, no consta la existencia de ningún documento que acredite la existencia de maltrato al alumnado en general, ni a ningún alumno en particular, ni denuncia alguna de sucesos de esa naturaleza.

Asimismo, ha hecho que un inspector de la Delegación de Gipuzkoa mantuviera una reunión con el director del centro, quien ha manifestado, de forma clara y rotunda, que bajo su dirección no se ha dado ningún episodio de malos tratos, aunque se reconoce que tuvo lugar un episodio en el cual un profesor, producto de un problema disciplinario, propinó una bofetada a un alumno. Se concreta incluso que la Inspección educativa, con objeto de aclarar dichos sucesos, mantuvo una reunión con la familia y con el profesor implicado en el incidente.

Así las cosas, no parece que medien antecedentes con una relevancia tal, al menos en un plano jurídico, como para sostener la existencia de malos tratos con las consecuencias que pudieran derivarse de ellos, aunque se admite y reconoce el incidente alegado por las familias para argumentar sus delicadas y difíciles relaciones con el docente implicado.

De todos modos, tal y como han argumentado algunos responsables educativos autorizados, es obligado reconocer también que, aunque la intervención de la inspección de educación hubiera llevado a otro resultado (confirmación de denuncias de malos tratos...), dicha situación hubiera obligado a iniciar las correspondientes actuaciones, con el fin de concretar la eventual responsabilidad disciplinaria de las personas implicadas, etc., pero no hubiera permitido un tratamiento singularizado en cuanto al acceso a servicios complementarios como el de transporte escolar.

En cuanto a la decisión tomada de autorizar uso del servicio de transporte por razones extraordinarias de carácter personal relativas a cuestiones políticas y a pesar del especial cuidado con el que esta institución ha planteado su intervención, habida cuenta de lo delicado de los motivos utilizados para justificar la decisión de autorización del transporte, la Administración educativa ha eludido facilitar a la Ararteko explicación alguna al respecto, y se ha limitado a señalar por escrito que: *“la puesta a disposición de transporte gratuito (...) obedece a razones extraordinarias y se justifica en el deseo de la administración educativa de subsanar, de la forma que mejor satisface a todos los afectados, la situación producida por la previa e incorrecta prestación del servicio y contribuye a preservar las condiciones requeridas para la adecuada formación del alumno.”*

De esta manera, la decisión de autorizar el uso de transporte gratuito (según hemos podido contrastar y conocer posteriormente, ha sido tomada por la propia consejera, y ésta la ha hecho depender de *circunstancias de naturaleza personalísima*) carece de cualquier otra explicación añadida que, al menos, contribuya a dar a conocer, aunque sea someramente, en qué consistía esta incorrecta prestación del servicio que la Administración educativa, según sus propias palabras, se ve obligada a subsanar.

Además, esta situación que ha pretendido esbozar el Departamento de Educación, Universidades e Investigación como fundamento de su decisión de autorización (necesidad de subsanar la situación producida por la previa e incorrecta prestación del servicio educativo) no se corresponde con los antecedentes utilizados por la familia para apoyar su petición de transporte, ya que, según la información a la que hemos podido tener acceso, los argumentos utilizados se refieren únicamente a las diferencias políticas existentes entre el padre del alumno (anterior alcalde de la localidad) y un profesor del centro educativo de Berrobi (concejal integrado en otra formación política). Estas diferencias, según la familia, se dejaron notar en su momento en una sesión del Consejo escolar y en ausencia de una relación fluida y normalizada que facilitara el seguimiento educativo de sus hijos, pero sin que haya trascendido ninguna consecuencia negativa en el trato directo con el alumno.

Llegados a este punto, es difícil obviar la comparación entre el tratamiento que han merecido a esa Administración educativa las razones personales alegadas por esta última familia -las cuales, por cierto, ni siquiera han sido mínimamente explicadas- frente a la nula reacción que han suscitado las también delicadas relaciones que mantienen el resto de las familias como consecuencia de la denuncia del episodio del trato incorrecto recibido por otro de los alumnos, el cual es asumido y reconocido por todas las instancias administrativas.

A juicio de esta institución, no parece que este tipo de actuaciones contribuyan a ese objetivo último, tan reiteradamente citado por esa Administración educativa, de tratar de fortalecer y consolidar los centros educativos del ámbito rural.

• Resultado

La falta de reacción del Departamento de Educación, Universidades e Investigación a las apreciaciones que ha hecho esta institución en el curso de la tramitación de la queja nos han llevado a dar por agotadas nuestras posibilidades de intervención. No obstante, hemos remitido a la Administración educativa las siguientes conclusiones definitivas:

- Primera- La oferta educativa programada en el centro educativo de Berrobi resta legitimidad a la pretensión de un servicio complementario de transporte escolar que permita continuar la escolarización en el municipio próximo de Tolosa.
- Segunda- Los posibles antecedentes o episodios de maltrato escolar deben ser motivo, en su caso, de las correspondientes actuaciones disciplinarias, sin que deban ser utilizados para justificar y permitir un tratamiento singularizado en cuanto al acceso a servicios complementarios como el de transporte escolar.
- Tercera- La posibilidad de tomar en consideración razones extraordinarias de carácter personal debe contar con la necesaria cobertura en las circun-

- lares anuales por las que se fijan los criterios generales y el calendario de transporte escolar.
- Cuarta- En el caso que ha motivado esta queja, la Administración educativa, eludiendo el requerimiento hecho por esta institución, no ha justificado ni motivado adecuadamente la necesidad de atender la petición de la familia que ha basado su solicitud en razones extraordinarias de carácter personal relacionadas con cuestiones políticas. Ello nos sitúa ante una decisión administrativa que, como mínimo, debe ser calificada de arbitraria.
- Quinta- Además, con esta decisión, la Administración educativa ha provocado una quiebra de la igualdad de oportunidades que debe presidir la gestión de los servicios complementarios a la educación, como es el caso del servicio de transporte escolar, propiciando un trato de favor que debe ser rechazado, por discriminatorio.

⇒ *Bachillerato. Modalidades de bachillerato y asignaturas optativas (860/2003)*

• Reclamación

Se recibieron en esta institución varias quejas con motivo de la modificación prevista por la Administración educativa vasca que suprimía la posibilidad de que el alumnado de bachillerato pudiera cursar como asignatura optativa alguna de las materias de su modalidad que no cursara como tales o de otras modalidades que impartiera el centro, puesto que estas últimas materias (modalidad) pasaban a tener un horario diferente al de las asignaturas optativas.

En opinión de los interesados, esta modificación suponía una importante y grave limitación en cuanto a las posibilidades de formación de los alumnos de bachillerato, al tiempo que restringía sus posibilidades de acceso a estudios de formación superior universitaria.

Al mismo tiempo, comprobamos, por las noticias publicadas en los medios de comunicación, el malestar que esta iniciativa había generado en algunos sectores de la comunidad educativa.

Ello nos llevó a tratar de contrastar si, en efecto, era cierto que los centros privados concertados, a diferencia de los centros públicos, habían ampliado su horario lectivo para evitar la limitación que suponía la aplicación de la modificación cuestionada y permitían, en definitiva, que los alumnos pudieran elegir como optativa alguna de las asignaturas de modalidad.

De corroborarse esta situación, a nuestro modo de ver, era necesario explicar la posible cobertura jurídica de este proceder diferenciado, ya que, de otro modo, difícilmente se podría justificar y permitir la limitación de itinerarios que se estaría produciendo con el alumnado escolarizado en centros públicos y que, en consecuencia, quedaría perjudicado en sus expectativas académicas frente al alumnado que estudia en centros privados financiados con fondos públicos.

Por último, no pudimos evitar hacernos eco también de la denuncia sobre la falta de una norma de rango suficiente que avalase la medida dispuesta.

- Análisis

Iniciada la correspondiente actuación, el director de Centros Escolares remitió a esta institución un informe en el que, tras dar cuenta de las sucesivas modificaciones habidas en cuanto a la configuración del Bachillerato, se señalaba que:

“...No obstante, tras los contactos mantenidos durante el curso 2002-2003 por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación con el profesorado de esas dos asignaturas (Filosofía e Historia), y el estudio de los horarios lectivos adoptados por las otras Comunidades Autónomas del Estado Español, se ha llegado a la conclusión de que los horarios asignados resultan de todo punto insuficientes para garantizar la adecuada impartición de esas materias.

Por estos motivos, resulta necesario modificar nuevamente el Decreto 97/1997, de 29 de abril, aumentando en una hora el horario de las asignaturas Filosofía I e Historia.

Teniendo en cuenta que es un principio ampliamente aceptado que un horario semanal superior a 31 horas resultaría perjudicial y contraproducente para la educación y el rendimiento del alumnado, se ha optado por compensar este aumento horario de las asignaturas mencionadas con la consiguiente reducción en una hora la carga horaria correspondiente a las asignaturas optativas de Primer y Segundo Curso.

Esto se hace tras constatar que la tendencia adoptada en la nueva regulación de la enseñanza secundaria no obligatoria no se dirige hacia una potenciación de la opcionalidad, sino que por el contrario conlleva un refuerzo de la troncalidad, en la línea del proceso iniciado con la aplicación del Plan de Humanidades. Es decir el alumnado debe elegir la modalidad de bachillerato que quiere cursar y ese itinerario formativo le conducirá a un tipo de estudio universitario específico. En la aplicación de la LOCE, cuyo desarrollo estamos debatiendo, se seguirá muy probablemente con esta tendencia.

La reducción de la carga horaria de las asignaturas optativas a 3 horas semanales trae aparejada una consecuencia no deseada pero irremediable, ya que obliga a suprimir la posibilidad de que el alumno/a elija como materia optativa alguna de las materias de su modalidad que no curse como tales o alguna de las materias de modalidad de las otras modalidades que imparta el centro, ya que esas materias tienen, a partir de ahora, un horario diferente al de las asignaturas optativas...”

A este primer informe siguió un segundo, de carácter complementario, en el que se añadía que:

“...En primer lugar, es necesario diferenciar dos cuestiones: que un centro docente privado pueda ampliar su horario lectivo no significa que ello le faculte para contravenir la Resolución de 19 de junio de 2003, objeto de la queja. En efecto, nada impide que un centro docente privado pueda ampliar su horario lectivo, puesto que los horarios correspondientes al Bachillerato,

que son publicados en el B.O.P.V., son siempre horarios mínimos para cada materia.

Pero esta posibilidad, en ningún caso puede afectar a lo previsto en el artículo 3 de la citada Resolución, donde expresamente se impide que los alumnos/as puedan elegir como materias optativas las materias de modalidad que imparta el centro, al ser materias con diferente número de horas de impartición.

En el caso de que detectara alguna irregularidad, ya fuera en centros públicos o privados, tras la recepción del Documento de Actividad Educativa (D.A.E.) de cada centro, que será controlado por la Inspección de Educación, se procedería a su corrección”

Tras el correspondiente estudio de estos informes, esta institución hizo llegar a los interesados un escrito de conclusiones en el que se recogían las siguientes valoraciones:

“...quizás sea conveniente empezar por advertir, aunque ya se ha dejado entrever en las peticiones de información que se han reproducido, que la actual ordenación educativa, si bien reserva al Estado el establecimiento de las enseñanzas mínimas que constituyen los aspectos básicos del currículo de cada etapa educativa, permite que éstas sean después completadas y desarrolladas por las administraciones educativas competentes, como es el caso de la Administración de la CAPV.

Precisamente, conforme a este marco y en lo que respecta a los estudios de bachillerato, la regulación básica estatal ha definido la estructura de este tramo educativo, configurando sus distintas modalidades, fijando las materias propias de cada una de ellas y concretando en definitiva su currículo básico. Pero, al mismo tiempo y como hemos señalado, esta misma regulación ha dejado en manos de las distintas administraciones educativas la fijación de las materias optativas, así como la posible concreción de que los alumnos puedan cursar con el carácter de optativas las materias o asignaturas definidas como propias de las diferentes modalidades. No cabe obviar, en consecuencia, que la Administración educativa vasca está facultada para completar y desarrollar la regulación básica estatal, concretando, entre otros aspectos, según las posibilidades existentes, el tratamiento último de las materias optativas.

Pues bien, así las cosas, y tratándose de una facultad con un notable margen de discrecionalidad o de libre apreciación, las posibilidades de actuación de esta institución resultan ciertamente limitadas, no pudiendo plantear otra exigencia, a la Administración afectada por su queja, que la de una motivación adecuada que aleje cualquier atisbo de posible arbitrariedad de la decisión cuestionada.

De esta manera, teniendo en cuenta estas limitaciones que se acaban de señalar, a nuestro modo de ver, la información facilitada en el primero de los escritos emitidos por el director de Centros Escolares a requerimiento de esta institución no permite efectuar reproche alguno en este sentido, ya que la Administración educativa ha dado cuenta detallada de los motivos

que han llevado a estos últimos cambios en la ordenación del bachillerato en la CAPV. Naturalmente, nada impide que desde una posición de legítima discrepancia puedan mantenerse opiniones contrarias con respecto a las razones esgrimidas, pero en el bien entendido de que tales diferencias no restan legitimidad a la opción elegida por la Administración educativa de la CAPV, sin que puedan trascender, por tanto, a un plano jurídico como fundamento de posibles exigencias de revisión, etc.

Realmente, no cabe negar la sorpresa que produce que la Administración educativa vasca, en un periodo de evidente tránsito a una nueva ordenación consecuencia de la reciente ley conocida como ley de calidad, haya resuelto dejar de aplicar, a diferencia de como ocurre en otros ámbitos educativos, la posibilidad prevista –aun cuando no en términos imperativos– de que un alumno amplíe sus itinerarios académicos eligiendo como optativas cualesquiera de las materias definidas como propias de otra modalidad, máxime cuando hasta ahora y sin perjuicio –insisto– de los cambios a introducir con la nueva ordenación, se ha tratado de favorecer, precisamente tomando como base la finalidad preparatoria del bachillerato, que los alumnos pudieran compaginar a un tiempo diferentes itinerarios, para que viesen ampliadas las posibilidades de acceso a estudios superiores.

A ello se une, además, la circunstancia de que en otros ámbitos educativos también se supera sin mayores inconvenientes la carga lectiva que, en nuestro caso, se hace valer como premisa ineludible que condiciona por completo la posibilidad de compaginar distintos itinerarios o especialidades educativas. Así, como ejemplo más cercano, cabe citar el caso de la Comunidad Foral de Navarra.

Pero, no obstante, centrándonos en un plano estrictamente jurídico que es el que nos corresponde y al que necesariamente debemos reconducir la intervención de esta institución, insisto en que, a nuestro juicio, no cabe apreciar excesos en la decisión tomada por la Administración educativa vasca, ya que, además de estar debidamente razonada, encuentra acomodo en la ordenación básica estatal a cuya obligado respeto se debe.

Ahora bien, admitido esto anterior y como le consta, lo que sí ha preocupado especialmente a esta institución ha sido el intentar contrastar si, en efecto, estos últimos cambios, que en definitiva se han traducido en la supresión de la posibilidad de que el alumnado de bachillerato pueda seguir como optativas algunas materias de modalidad que no curse como tales, han afectado por igual a los centros privados concertados, puesto que consideramos que es un cometido ineludible de esta institución el tratar de asegurar que todo el alumnado cuente con las mismas expectativas u oportunidades académicas. Pues bien, con respecto a esto último, debo decirle que, a nuestro modo de ver, la contestación dada por la Administración educativa a nuestra intervención elude considerar o admitir la posibilidad de futuros incidentes como los que han sido apuntados por distintos sectores educativos y que motivaron que ampliásemos nuestra inicial petición, limitándose a mencionar simplemente los referentes desde los que abordar el tratamiento de la situación planteada.

Así, como ha podido apreciar, el Director de Centros Escolares se ha ceñido en su respuesta a advertir sobre el hecho de que los centros concertados puedan no hacer coincidir su jornada con el horario lectivo fijado como mínimo necesario según el currículo básico correspondiente a este nivel, sin aventurarse a entrar a considerar los riesgos sugeridos en nuestra pregunta.

Obviamente, somos conscientes de que la necesaria coherencia y homogeneidad de la enseñanza queda asegurada poniendo en relación la actividad lectiva de los centros, tanto públicos como privados concertados, con los horarios correspondientes a las enseñanzas mínimas que fijan una carga lectiva de 31 horas semanales y que lógicamente deben ser respetados por todos.

A partir de estos mínimos, es evidente también que la autonomía que se reconoce a los centros docentes concertados permite a éstos desarrollar, además de la actividad docente o lectiva ordinaria, todas aquellas otras actividades complementarias que estimen oportunas según su propia iniciativa.

Ahora bien, esta institución no puede evitar llamar la atención sobre el grave inconveniente en que se puede traducir la falta de rango suficiente de la reforma planteada, ya que no sorprendería que algunos centros concertados pretendiesen hacer valer este aspecto formal como amparo de su decisión de continuar con la posibilidad hasta ahora permitida de cursar como optativas las materias propias de otra modalidad.

De hecho, en la Comparecencia de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación que ha tenido lugar, a petición propia, ante la Comisión de Educación y Cultura, en la sesión celebrada con fecha de 6 de noviembre, con objeto de explicar las modificaciones correspondientes al horario del bachillerato, varios grupos han insistido especialmente en esta situación de 'alegalidad' o de falta de una cobertura jurídica suficiente de los cambios introducidos, si bien esta máxima responsable ha indicado la inminente publicación del decreto pendiente.

Al mismo tiempo -por si pudiera ser de su interés- le comunico que, para nuestra sorpresa, tanto la propia Consejera como el Viceconsejero de Educación, han reconocido que se está autorizando a todos los centros públicos que así lo solicitan -imagino que para equiparar su situación a lo que está ocurriendo en los centros concertados- la posibilidad de impartir asignaturas de modalidad como optativas (si bien con la correspondiente adecuación horaria y de currículo), para que los alumnos que así lo deseen puedan continuar con esa formación más amplia y flexible, aun cuando ello no tenga trascendencia académica en las posibilidades de acceso a futuros estudios de nivel superior.

De todos modos, volviendo sobre la cuestión de si los centros privados concertados pueden valerse de la falta de rango de la reforma planteada para así continuar con la estructura anterior que permitía cursar como optativas las materias propias de otra modalidad, aunque en estos momentos es imposible anticipar si, en efecto, los centros concertados van a hacer

valer esta posibilidad, lo cierto es que, de prosperar un planteamiento como el apuntado, estaríamos asistiendo a una quiebra de facto de la igualdad de oportunidades en las expectativas académicas del alumnado de bachillerato, porque las restricciones aprobadas ya han sido incorporadas en la práctica, para el curso 2003-2004, en los centros públicos de la CAPV. Por ello, nuestro propósito es hacer un seguimiento efectivo de la fiscalización a la que se ha comprometido el Servicio de Inspección Educativa, para conocer si en efecto los centros privados concertados se atienen por igual a los cambios planteados con respecto a la restricción de compaginar diferentes itinerarios académicos.”

- Resultado

Conforme al compromiso adquirido con los promotores de las quejas, esta institución ha dirigido un escrito al Departamento de Educación, Universidades e Investigación instándole a que nos mantenga informados sobre la labor que pueda desarrollar el Servicio de Inspección Educativa, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades académicas del alumnado, con independencia de que cursen sus estudios de Bachillerato en centros públicos o privados concertados.

C) Educación especial

⇒ *Necesidad de fundamentación cuando se modifican los recursos educativos asignados (990/2002)*

- Reclamación

La madre de un menor con necesidades educativas especiales escolarizado en un centro público presentó una queja en la que mostraba su desacuerdo con el tratamiento dado a su hijo por la Administración educativa, al haberle disminuido las sesiones de fisioterapia y de logopedia de que disfrutaba el curso anterior.

Esta disconformidad se acrecentaba porque, en su opinión, la reducción vendría impuesta por recortes presupuestarios.

- Análisis

Con estos antecedentes, acordamos admitir a trámite la queja, para pasar de inmediato a iniciar un expediente. Nos dirigimos al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, con el objetivo de contar con más elementos de juicio para encauzar de modo correcto nuestros cometidos, así como con el pronunciamiento de la Administración acerca de la versión de los hechos facilitada por la reclamante.

En función de los datos suministrados en respuesta a nuestra intervención, la modificación operada en el número de sesiones no se debía a alteraciones de los recursos humanos o económicos, sino a que el curso pasado el Berritzegune respectivo contaba con un fisioterapeuta más que de lo que por plantilla le correspondía.

Esta situación traía causa en la necesidad de dar una salida a las consecuencias derivadas de una resolución judicial en materia de personal, suceso que el año escolar en el que se interpuso la queja no se producía.

Con otras palabras, se trataba de una solución temporal a una circunstancia no vinculada a las necesidades propias del centro o de la zona de influencia del Berritzegune, que, tras ser solventada, habría dejado paso al estado de cosas previo.

A partir de lo que se nos indicaba, tampoco se desprendía que hubiera alguna clase de discriminación del tipo que tratamos con relación al Berritzegune que afectaba al menor, ya que contaría con la misma dotación (un fisioterapeuta) que poseen el resto de estos centros del mismo territorio.

Asimismo, relacionamos a la promotora de la queja, para su conocimiento, la serie de recursos específicos que, junto a los ordinarios, nos decía el Departamento citado que disponía el alumno.

Con posterioridad, siguiendo las indicaciones de la afectada, hubo que aclarar la falta de concordancia entre los datos facilitados por ella y los aportados por la Administración en torno a la duración de las sesiones de logopedia y fisioterapia.

- Resultado

Por todo ello, no advertimos razones para prolongar nuestra actuación y procedimos a suspender la intervención en el asunto.

D) Otros aspectos

⇒ *Educación. Atención del alumnado que padece diabetes y que no es capaz de asumir su autocuidado (222/2003)*

- Reclamación

Se recibió una queja en la que se ponía de manifiesto la falta de un protocolo que permitiera organizar con prontitud y un mínimo de seguridad la atención que requieren los niños en edad escolar que padecen diabetes y que no son capaces de asumir su autocuidado.

- Análisis

Debido a la tramitación de quejas anteriores, nos constaba que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación había asumido como propia la responsabilidad de atender las necesidades de este tipo de alumnos, y que quedaba pendiente, eso sí, el establecimiento de una pauta indiscutida conforme a la que actuar en este tipo casos, con especial consideración de las figuras que dentro del ámbito educativo debían tener atribuida la responsabilidad inmediata y directa de la atención que precisan estos niños, pues, aunque no requieran una atención específica de enfermería, tampoco son capaces de asumir su autocuidado.

Por ello, al enfocar nuestra intervención, nos limitamos a sugerir la necesidad de que la Administración educativa definiera, sin más demora, quiénes y cómo debían hacerse cargo de los cuidados que precisan estos niños, de tal modo que se garantizase su adecuada y correcta escolarización, pero considerando pacífico que la responsabilidad última en cuanto a este tipo de atención es exclusiva del Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

Pues bien, la respuesta dada a esta última intervención nos llevó a considerar que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación asumía, en efecto, la atención de los niños afectados de diabetes, atribuyendo la responsabilidad directa e inmediata de su cuidado a la figura del profesor tutor, sin perjuicio de la posible colaboración de otros docentes y de su instrucción previa por parte de personal sanitario, si bien la Administración educativa advertía sobre la oportunidad de recabar la colaboración del Departamento de Sanidad, para tratar de cerrar posibles protocolos de actuación y considerar las atenciones sanitarias precisas en el contexto escolar.

- Resultado

Tras esta intervención, la institución estimó encauzada la especial atención que precisan estos niños dentro del ámbito escolar, y, por ello, acordó el cese de sus actuaciones.

Lamentablemente, después hemos tenido conocimiento, por noticias publicadas en prensa, de que algunas familias continúan teniendo serios problemas para la normal escolarización de sus hijos diabéticos. En consecuencia, hemos iniciado la correspondiente actuación de oficio, con el fin de despejar de una manera definitiva los compromisos educativos en esta materia (34/2003/OF).

5. FUNCIÓN PÚBLICA

5.1. INTRODUCCIÓN

El presente año 2003 se han recibido un total de 100 quejas en el área de función pública, lo que representa el 9,38 % del total de quejas tramitadas.

Si tenemos en cuenta las diferentes administraciones afectadas, la distribución de las quejas recibidas es la que sigue:

- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	55
- Administración local	22
- Administración foral	16

Si consideramos, en cambio, su contenido, se distribuyen en las siguientes subáreas:

- Función pública general	44
- Función pública docente	32
- Función pública sanitaria	18
- Función pública policial	3
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	2
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	1

Función pública general

Un año más, debemos hacer referencia a la paralización de las pruebas selectivas anunciadas en el marco de la OPE 2000 de la Administración general de la CAPV. Ciertamente, no cabe negar que esta situación, que se prolonga ya un tiempo excesivo, es consecuencia de los pronunciamientos habidos en determinados contenciosos judiciales a los que la propia Administración no ha podido sustraerse. Sin embargo, ello no nos puede hacer olvidar la delicada y comprometida situación de todos aquellos interesados que, habiendo tomado parte en los procesos selectivos anunciados, cuentan con unas legítimas y fundadas expectativas de ingreso definitivo en la función pública de la CAPV. Ello explica, por ejemplo, que un colectivo de funcionarios interinos que continúan sin poder normalizar su relación de servicios hayan acudido a esta institución para plantear una exigencia de reposición de los eventuales perjuicios que para ellos puede suponer esta decisión de paralización de esta OPE.

Obviamente, a nadie escapa la dificultad de asumir un compromiso de reposición en el sentido propuesto, debido a la complejidad técnica de anticipar una suerte de efectos retroactivos cuando la paralización obedece a un mandato judicial de revisión de procesos anteriores que condicionan por completo la tramitación de la OPE. No obstante, como dato positivo, la Administración de la CAPV ha mostrado su compromiso de velar por la estabilidad laboral del personal temporal afectado por la paralización de la OPE, sin negar tampoco la eventual reposición de posibles perjuicios que puedan concretarse y acreditarse en un futuro.

Este ejercicio 2003, la Diputación Foral de Bizkaia ha sido otra de las administraciones afectadas por un número significativo de quejas, debido a la celebración de pruebas selectivas de concurrencia masiva. En este caso, la intervención de la institución, más allá del estudio puntual de las denuncias planteadas, se ha traducido en una serie de sugerencias que esta Administración foral se ha comprometido a aceptar con vistas a futuros procesos selectivos.

En este sentido, partiendo de la realidad de las quejas analizadas, la Ararteko ha insistido en la conveniencia de garantizar el anonimato de los aspirantes como medio de asegurar la objetividad e imparcialidad de la labor de los tribunales en la apreciación del mérito y capacidad de aquellos. Asimismo, ha subrayado la necesidad de extremar la correcta composición y actuación de los tribunales y, por último, se ha hecho eco de la necesidad de facilitar el entorno más cómodo y adecuado posible para realizar las pruebas selectivas conforme a las propuestas ya avanzadas por el IVAP.

Además de estas quejas relativas a procesos masivos, ha habido otras de carácter más concreto. Entre ellas, cabe destacar la queja tramitada con motivo de una convocatoria hecha pública por el Ayuntamiento de Irura para la provisión de una plaza de auxiliar administrativo. Tal y como se explica en el resumen de queja que se incluye a continuación (428/2003), a juicio de esta institución, las notas que caracterizan la modalidad de contratos en prácticas (así, entre otras: su duración temporal, los límites para su celebración dentro de un periodo máximo tras terminar los estudios correspondientes, etc.) no pueden llevar a afirmar que se trata de una relación formativa que no sea igualable con los servicios prestados, puesto que, pese a tales notas, se trata de una auténtica relación laboral. Una vez planteada la oportuna recomendación, conseguimos propiciar la revisión del proceso selectivo.

También cabe citar la queja tramitada con motivo de una convocatoria que hizo pública el Ayuntamiento de Asparrena para la provisión en propiedad de una plaza de conserje de la escuela pública de Araia. En esta ocasión, nuestra intervención ha tratado de destacar, aunque sin lograrlo, que la aplicación del baremo no exigía ningún juicio o apreciación técnica añadida para concretar y determinar el modo de valoración de las titulaciones académicas alegadas por los aspirantes. Debemos decir que nada más lejos de nuestro propósito que negar las facultades que asisten a los tribunales en el ejercicio de la discrecionalidad técnica que tienen reconocida. Pero es necesario reparar en que tales facultades sólo cobran sentido cuando la habilitación necesaria para su ejercicio no está totalmente predeterminada, esto es, cuando se produce un silencio en las bases, que hace necesaria su interpretación. No es ese el caso del asunto sometido a nuestra consideración.

Una reflexión similar sobre la discrecionalidad técnica de los órganos de selección nos ha llevado a cuestionar, también sin éxito, las decisiones tomadas en el curso de una convocatoria anunciada por la Diputación Foral de Gipuzkoa para la provisión de una plaza de psicólogo. Nuevamente, tratándose como era el caso de la aplicación reglada de unos méritos objetivos, entendimos que no cabía defender la existencia de margen de discrecionalidad alguna para la labor del tribunal calificador. Consideramos, por ello, que el tribunal calificador debía apreciar los méritos relativos a la experiencia previa, siempre que se tratase del desempeño de puestos de contenido igual o similar al de las funciones de la plaza a la que se optaba, en el bien entendido de que se trataba de una plaza de plantilla de administración especial de técnicos psicólogos, sin que pudiese exigirse esa

igualdad o similitud de funciones respecto de un puesto o destino concreto, aun cuando fuera el que finalmente iba a ser cubierto tras la resolución de la convocatoria.

Lamentablemente, este año 2003, se han repetido algunas quejas en relación con el acceso de extranjeros residentes a empleos públicos de carácter laboral. Estas nuevas denuncias nos han hecho retomar la colaboración iniciada con el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), así como con la Dirección de Política Institucional y Administración Local del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco, con el fin de intentar reforzar la posibilidades de un cumplimiento más efectivo del derecho de acceso de los extranjeros residentes a los empleos públicos de carácter laboral de la CAPV. No obstante, las administraciones directamente afectadas por estas quejas (Ayuntamientos de Bergara, Donostia-San Sebastián y Usurbil, entre otros) han mostrado su disposición a reconducir y tratar de superar las denuncias planteadas.

Por otra parte, en otro orden de asuntos, en el año 2003 también se han registrado quejas sobre determinadas actuaciones relacionadas con el disfrute de licencias y permisos, en especial cuando se trata de conciliar las necesidades personales y/o familiares con las profesionales.

A este respecto, siguiendo con una tónica que, a nuestro modo de ver, puede ya ser calificada como de habitual, una interesada en cubrir necesidades interinas en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha cuestionado una decisión municipal que le negaba la reducción de jornada por cuidado de hijo. Tal y como se matiza en el resumen de queja que se incorpora a continuación (894/2003), la intervención de esta institución ha permitido comprobar que, en realidad, no se negaba la posibilidad de acogerse a una reducción de jornada al personal sustituto en el modo en que se denunciaba en la queja, sino que la administración municipal planteaba que esta opción de acogerse a una reducción de jornada se manifestase en el momento de incorporarse en listas de contratación temporal. Como es sabido, a nuestro juicio, el adecuado enfoque de este tipo de asuntos exige tener presente que, de igual modo que los condicionantes o las necesidades de gestión no pueden llevar a negar -sin más- la posibilidad de reconocer estos permisos de reducción de jornada, tampoco cabe obviar la dificultad real que en ocasiones se puede dar para integrar y armonizar ambas necesidades, esto es, las propias del servicio y las personales del interino sustituto; por ello, se deben hacer valer las relativas a las necesidades de servicio, por exigencia del principio de eficacia que -por expreso mandato constitucional- debe estar presente también en toda actuación administrativa.

Queremos destacar también, por su novedad, la queja que presentó un empleado con discapacidad al servicio de la Administración general de la CAPV. Viéndose obligado a acudir a un euskaltegi distinto, debido precisamente a problemas de accesibilidad, planteaba una compensación por las diferencias horarias que, de hecho, se producían con respecto a la dedicación de otros empleados, en función de la distinta organización lectiva de los diferentes euskaltegis que participan en los programas de formación lingüística. La intervención de esta institución se ha orientado a tratar de asimilar el tratamiento de este interesado al previsto para las solicitudes autorizadas de cursos de euskara en horario extralaboral (ver resumen queja 204/2003).

Para finalizar, nos referiremos a una queja sobre la diferente valoración de los puestos de trabajo de los puestos de peón de servicios y de limpieza de edificios del

Ayuntamiento de Eibar. Como se explica de manera detallada en el resumen de queja que se incluye a continuación (1229/2002), las personas promotoras de esta queja entendían que esta diferente valoración suponía una discriminación por razón de sexo.

Función pública sanitaria

Como cabía esperar, la celebración de los distintos procesos selectivos anunciados en el marco de la OPE 2002 ha sido la principal fuente de las quejas recibidas en este sector o ámbito de la función pública sanitaria.

La mayoría de ellas se han hecho eco de pretensiones habituales por parte de los participantes en este tipo de procesos, como son conocer los criterios de valoración seguidos por el tribunal e instar, en su caso, la revisión de las calificaciones dadas. En este punto es obligado destacar la colaboración prestada por la Dirección General de Osakidetza-SVS, gracias a la cual se ha podido dar una atención adecuada a las quejas planteadas.

Sin embargo, además de estas quejas que, como decimos, son usuales en todo tipo de procesos selectivos, también se han recibido otras referidas a asuntos de trascendencia mucho más grave. Así por ejemplo, debemos citar las quejas recibidas en relación con la específica convocatoria de plazas de facultativos especialistas en el área de medicina interna.

Las personas promotoras de estas quejas aportaron ya desde un inicio una serie de datos que constituían un marco indiciario de una posible alteración de los resultados del proceso. Entre estos datos, destacaban, por un lado, los relativos a las diferencias de puntuaciones obtenidas por los opositores en la primera de las pruebas selectivas, habida cuenta de los resultados -excesivamente brillantes- obtenidos por un grupo reducido de opositores frente a la generalidad de aspirantes calificados como suspensos. Asimismo, se informaba de la supuesta renuncia de uno de los miembros del tribunal, debido a las diferencias con el resto del tribunal ante la sospecha de irregularidades, en concreto, la filtración de preguntas a algunos de los opositores en la primera de las pruebas.

Ante la trascendencia de los motivos alegados y tras la intervención de esta institución, Osakidetza-SVS ordenó la apertura de un expediente informativo para esclarecer los hechos denunciados. Sin embargo, de las actuaciones practicadas no trascendieron nuevos datos, distintos de los recogidos en las iniciales denuncias, que permitirían desvirtuar -con el rigor y la contundencia necesarias- la presunción de idoneidad de la labor del tribunal. De todos modos, a juicio de esta institución, este tipo de quejas deben hacer reflexionar sobre la necesidad de extremar todas aquellas medidas que permitan asegurar, incluso ante los propios opositores, la imparcialidad de los miembros del tribunal, sobre todo en categorías restringidas, como son éstas de facultativos especialistas (cuidando su composición, etc.), todo ello con el fin de evitar cualquier riesgo de posible favorecimiento de determinados aspirantes.

En este año europeo de las personas con discapacidad, la Ararteko ha hecho suya una queja inicialmente planteada con ocasión de esta OPE sanitaria, pero que en estos momentos está siendo enfocada como una actuación de oficio dirigida al conjunto de las administraciones públicas vascas. Se trata de la queja que presentó un participante en las pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal estatutario en la

categoría de operario/a de servicios-peón. Esta persona, afectada por una discapacidad psíquica (retraso mental leve), reclamaba la sustitución del examen teórico por una prueba de carácter práctico adaptada a sus necesidades. Como se puede comprobar en el resumen que se incluye a continuación (347/2003), la intervención de esta institución ha partido de un convencimiento claro en cuanto a la necesidad de buscar nuevas fórmulas de perfeccionamiento de las pruebas selectivas de acceso a la función pública, para que se consiga adaptar las distintas pruebas a las limitaciones derivadas de cada tipo de discapacidad, incluidas las discapacidades psíquicas. A este respecto, es sobradamente conocido el obstáculo que para los discapacitados psíquicos supone intentar superar determinadas pruebas de tipo memorístico, por lo que no debe sorprender la procedencia de plantear la adaptación de las propias pruebas selectivas con la demanda de una configuración práctica de éstas, siempre que con ello se mida la aptitud de los candidatos para el desempeño de las funciones de los puestos de trabajo a los que opten, asegurando su debida capacitación.

Por otro lado, creemos interesante mencionar que la existencia de ámbitos de negociación separados, como ocurre con el Hospital Santiago de Vitoria-Gasteiz, se ha dejado notar en la gestión de listas de sustituciones. Una interina que había optado por iniciar un curso de formación en la especialidad de enfermería obstétrico-ginecológica, lo cual le suponía decaer de las listas de sustituciones de este hospital, formuló una queja. Ello ha obligado a esta institución a poner de relieve que iniciativas tales como la de pretender que este tipo de actividades de formación y perfeccionamiento profesional sean consideradas como causa justificada de renuncia a posibles ofertas de contratación temporal se insertan en el marco de la regulación de las condiciones de trabajo, y que, por tanto, solo pueden ser resultado de la voluntad conjunta de las partes que tienen reconocida la capacidad de negociar tales condiciones. Puede ocurrir, como era el caso, que las partes intervinientes hayan dispuesto unas condiciones de renuncia a posibles contrataciones más limitadas que las previstas con carácter general para el resto de instituciones sanitarias de Osakidetza-SVS.

Función pública docente

Al igual que en el ámbito sanitario, también en este sector docente una parte importante de las quejas presentadas han estado relacionadas con las pruebas selectivas anunciadas en el marco de la OPE 2002. No obstante, la mayoría de ellas están todavía en tramitación.

De entre los asuntos tramitados, creemos oportuno destacar el relativo al proceder seguido por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, que solo considera como méritos académicos los expedientes o certificados de calificaciones correspondientes a aquellas titulaciones que, sin mayores exigencias o condicionantes, habilitan o facultan para el ingreso en el cuerpo de que se trate, sin entrar a valorar por tanto aquellas certificaciones relativas a otras titulaciones, aun cuando hayan sido declaradas equivalentes a efectos de docencia, al interpretar que estas últimas -las declaradas equivalentes- no se corresponden con las titulaciones exigidas con carácter general. La pronta colaboración de la Administración educativa ha permitido que esta institución haya llegado a unas conclusiones distintas, lo que ha motivado la emisión de una

recomendación, tomando como base los argumentos que se detallan en el resumen de queja que se incluye a continuación (882/2003).

En otros casos, en los que se cuestiona, por ejemplo, la falta de valoración de servicios docentes prestados en otros países de la Unión Europea o la falta de aplicación de los regímenes transitorios previstos para la acreditación de perfiles lingüísticos en supuestos de aspirantes con la condición de funcionarios interinos a la entrada en vigor de la ordenación de perfiles, seguimos a la espera de recabar una información adecuada que nos permita llegar a unas conclusiones fundadas sobre las quejas planteadas.

Al margen de la OPE, es también de obligada mención la queja formulada por un docente de la especialidad de tecnología con motivo de los criterios que se siguen para la readscripción del profesorado de secundaria en supuestos de variaciones de las relaciones de puestos de trabajo (ver resumen queja ref. 85/2003). En nuestra opinión, la virtualidad que debe reconocerse a este tipo de quejas es que permiten detectar carencias o lagunas que, de otro modo, pueden pasar desapercibidas. Así, tras estudiar la queja planteada, la Ararteko participa plenamente de la pretensión del interesado, quien en realidad plantea la necesidad de incorporar a las actuales instrucciones de redistribución del personal de enseñanza secundaria una previsión específica, para poder adecuar los criterios previstos con carácter general a la singular situación de profesores como los de tecnología, que, si bien han promocionado a un cuerpo distinto, vienen haciéndose cargo de manera ininterrumpida de una misma especialidad.

También queremos manifestar que las sustituciones docentes se consolidan como una fuente constante de quejas. De todas las tramitadas, incorporamos a continuación (ver resumen 940/2002) la queja de una candidata que, pese a los muchos incidentes habidos en el curso de la queja, finalmente ha visto satisfecha su pretensión de reconocimiento de servicios en un supuesto de error de gestión del proceso de colocación de principio de curso.

Ha sido curiosa la queja de un docente que cuestionaba el tratamiento, en su opinión insuficiente, que la Administración educativa otorga a quienes padecen dolencias en las cuerdas vocales, afección no categorizada como enfermedad profesional. Las gestiones practicadas han permitido comprobar la disposición de la Administración a tratar apurar posibles medidas o programas de prevención: cursos de educación foniátrica, incorporación de medios técnicos como aparatos de megafonía, exploraciones médicas y establecimiento futuro de un sistema de diagnóstico de la voz por ordenador.

En el nivel universitario, la aplicación de lo previsto en el art. 13.1 de nuestra ley constitutiva, que nos impide entrar al examen de aquellas quejas sobre las que esté pendiente una resolución judicial, ha hecho que nos hayamos abstenido de intervenir en un asunto en el que se cuestionaba el encargo docente asignado a una profesor asociado a tiempo parcial. Según se argumentaba en la queja, el encargo docente, además de no ajustarse a las previsiones que al respecto se establecen en el Reglamento Marco de Departamentos -como es sabido, esas previsiones exigen una propuesta motivada que garantice el derecho a la docencia de todos los profesores-, impedía compaginar de facto una segunda dedicación exigida como requisito para su contratación.

Por otro lado, queremos dejar constancia de las serias diferencias que hemos mantenido con la Secretaria General de la UPV/EHU con motivo de una queja cuyo

promotor pretendía tener acceso a la posible documentación que hubiera podido generarse en el curso de sendas informaciones reservadas, ordenadas por la Comisión de Disciplina en relación con ciertos hechos y declaraciones imputados a su persona (ver resumen 2/2003).

Estas diferencias se han tornado en una falta de colaboración en el caso de una queja tramitada a instancia de un docente debido a la falta de contestación de sendos recursos interpuestos a raíz del proceso electoral seguido para elegir al director del centro universitario en el que imparte docencia. Pese a los repetidos intentos de la Ararteko, instando la resolución expresa de los recursos pendientes, la UPV/EHU ha persistido en su actitud de silencio.

Función pública policial

El pasado año 2002 mencionamos las actuaciones desarrolladas sobre las instrucciones aprobadas por el Departamento de Interior del Gobierno Vasco en relación con la liquidación de gastos de viaje por utilización de vehículo propio para desplazamientos autorizados a ertzainas con domicilio fuera del ámbito de la CAPV. Como se sabe, la Ararteko consideró que el Departamento de Interior, de estimarlo conveniente, debía concretar el ámbito territorial al que referir el deber de residencia atendiendo a los criterios avanzados por la Ley de Policía. De lo contrario, debía dejar sin efecto cualquier normativa interna que, afectando a cualquier aspecto de la relación funcional de los ertzainas, utilizase el deber de residencia, al ser contrario al principio de igualdad.

Pese a reiterados intentos, lamentamos tener que señalar que el Departamento de Interior no ha aceptado la recomendación de esta institución, y continúa con este criterio discriminatorio de liquidación de gastos.

5.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Función pública docente

⇒ *Sustituciones docentes. Valoración de los servicios prestados en centros privados autorizados (153/2002)*

• Reclamación

Una persona interesada en realizar sustituciones docentes presentó una queja con motivo de las actuales instrucciones sobre gestión de lista de candidatos a sustituciones en centros públicos no universitarios de la CAPV (Resolución de 13 de septiembre de 1995, BOPV nº 191, de 5 de octubre). Concretamente, la queja cuestionaba los criterios de baremación de la experiencia docente previa, debido a la diferente consideración de los servicios prestados en centros públicos, ikastolas confluentes y otros centros integrados en la red pública frente a la valoración otorgada a los servicios prestados en centros privados autorizados.

- Análisis

Conviene reparar en que esta queja no cuestiona la diferente valoración de la experiencia previa según se trate de servicios prestados en centros públicos o privados autorizados. De hecho, a este respecto el propio Tribunal Supremo ha reconocido la existencia de acusadas diferencias de régimen jurídico entre ambos tipos de experiencia, que, en definitiva, explican y justifican una diferente valoración de estos servicios. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1993 (RJ 1994\4360).

Lo que en realidad se cuestiona son los criterios de valoración que contemplan las actuales instrucciones sobre gestión de lista de candidatos a sustituciones, por dos motivos:

En primer lugar, por el establecimiento de un límite o máximo de puntuación que únicamente opera para los servicios prestados en centros privados. En efecto, las actuales instrucciones establecen un máximo de puntuación de 5 puntos para la valoración de los servicios prestados en centros privados autorizados, mientras los servicios prestados en centros públicos, ikastolas confluyentes y otros centros integrados en la red pública se consideran y valoran sin ningún tipo de límite de puntuación.

En segundo lugar, por la diferente valoración que se atribuye a los servicios prestados en centros públicos (1 punto por cada 2 meses de servicios, lo que puede suponer hasta 6 puntos por curso, sin límite de puntuación) frente a la valoración que merecen los servicios prestados en centros privados (0,5 puntos por año, con un tope máximo de 5 puntos).

Para justificar y apoyar el fundamento de la queja, se traen a colación, como ejemplo comparado, los criterios que se siguen en otros ámbitos educativos (Comunidad Foral de Navarra, Cantabria, Canarias, Madrid...). En todos ellos las diferencias de puntuación entre ambos tipos de experiencia se mueven dentro de una horquilla, en la que la valoración de la experiencia pública no llega a doblar la atribuida a la experiencia privada, de manera similar a como ocurre en los baremos de méritos que rigen el acceso definitivo a la función pública docente.

Ciertamente, una valoración como la dispuesta en las actuales instrucciones de gestión de listas de candidatos a sustituciones en las que la experiencia docente previa en centros públicos, además de no tener límite, está sobrevalorada en una proporción tal que hace que cualquier otra experiencia acreditada resulte irrelevante, carece, en nuestra opinión, de una justificación objetiva y razonable. Entendemos, por ello, participando de la denuncia que se realiza en esta queja, que el tratamiento que se dispensa a la experiencia acreditada en centros privados autorizados, en comparación con el otorgado a la experiencia en centros públicos, no se ajusta a las exigencias del art. 23.2 de la Constitución.

- Resultado

Esta institución comprende las cautelas expresadas por la Administración educativa para llevar a cabo posibles cambios en unas instrucciones que hasta el momento han resultado pacíficas y que han contado con el apoyo de toda la parte sindical. Pero, a pesar de ello, ha considerado oportuno sugerir repetidamente que se revisen las actuales instrucciones de gestión de listas de candidatos a sustituciones, para poner fin a la desproporción actualmente existente en la consideración de la experiencia docente previa, según ésta se haya adquirido en centros públicos o privados.

Al momento de cerrar la elaboración de este informe estamos pendientes de confirmar la reacción del Departamento de Educación, Universidades e Investigación para hacer efectivo dicho cambio con vistas al próximo curso 2004-2005.

⇒ *Sustituciones docentes. Errores en el proceso de adjudicación de principio de curso (940/2002)*

• Reclamación

Una interesada en realizar sustituciones docentes denunció ante esta institución que nada más concluir el proceso de adjudicación de vacantes de principio de curso, la Administración educativa había anunciado una nueva vacante que no había sido incorporada al proceso. Esta circunstancia le llevaba a sostener la existencia de un error de gestión cuyas consecuencias negativas debían ser necesariamente reparadas.

• Análisis

Aunque de un modo general y desde una perspectiva de pura gestión podamos coincidir en considerar que el proceso de colocación de principio de curso es un proceso complejo, la Administración educativa no ofreció ningún dato o argumento objetivo que pudiera justificar el anuncio inmediatamente posterior de esta vacante como una necesidad sobrevenida a la celebración del proceso de colocación de principio de curso.

De esta manera, ante la falta de argumentos para explicar la necesidad de esta nueva vacante (posibles renuncias de adjudicatarios anteriores, datos añadidos de planificación no considerados inicialmente, etc.), su posterior anuncio nos situaba ante un escenario en el que cobraba un notable fundamento la posibilidad de un error en la consideración de esta vacante a efectos de su provisión en el proceso de colocación, y sus consecuencias negativas no debían recaer en la interesada promotora de la queja.

Ello nos llevó a señalar al Departamento de Educación, Universidades e Investigación, que, salvo que estuviera en condiciones de aportar nuevos datos que permitieran explicar la falta de incorporación de esta vacante al proceso de colocación de principio de curso, lo obligado era, a nuestro modo de ver, que la Administración educativa asumiese su error de gestión en la tramitación de las vacantes a considerar a efectos de colocación de principio de curso y reparara, en consecuencia, los perjuicios causados a la interesada, reconociendo, al menos a efectos de futuras sustituciones, los servicios que dejara de prestar a lo largo de este curso por este error de tramitación que impidió que ella tuviera acceso a esta vacante.

• Resultado

Tras una ardua y prolija tramitación, esta institución, finalmente, se vio obligada a considerar como agotadas todas sus posibilidades de intervención, advirtiendo, eso sí, que la reticencia del Departamento de Educación, Universidades e Investigación a atender las repetidas sugerencias hechas por esta institución en supuestos de errores de anuncios de vacantes en los procesos de colocación de comienzo de curso sería convenientemente reflejada en nuestro próximo Informe anual al Parlamento Vasco.

Tras esta decisión y para nuestra sorpresa, la promotora de la queja nos informó de que le había sido notificada una Orden de la Consejera, por la que se estimaba la

reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración General de la CAPV formulada por esta misma interesada. En esa orden, la Consejera asumía abiertamente que la controvertida plaza motivo del expediente no fue ofertada inicialmente debido “a un error en la perfilación de la plaza por parte de Educación Compensatoria” para así fundamentar el sentido de su resolución.

Esta institución no pudo dejar transcurrir este incidente sin solicitar explicaciones en cuanto a la falta de coordinación que, al parecer, se había producido con ocasión de la tramitación de la queja, no sólo con el fin de evitar que se repita en el futuro, sino también para revisar, en su caso, nuestro propósito e intención con vistas a nuestro próximo Informe anual al Parlamento.

Sin embargo, nuevamente y para nuestra sorpresa, el Director de Estudios y Régimen Jurídico de este Departamento rechaza que se haya producido una posible falta de coordinación con la Ararteko, argumentando que lo ocurrido es una simple revisión en función de los cauces posibles de justicia administrativa.

⇒ Acceso a actuaciones o informaciones reservadas (2/2003)

• Reclamación

Un profesor al servicio de la UPV/EHU solicitó la intervención de esta institución, debido a su interés en conocer el estado de tramitación de sendas informaciones reservadas, ordenadas por la Comisión de Disciplina en relación con ciertos hechos y declaraciones imputados a su persona. En definitiva, reclamaba el acceso a la documentación que se hubiera podido generar en el curso de la tramitación de tales actuaciones o informaciones reservadas.

• Análisis

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), al configurar el derecho de acceso a archivos y registros, ha reconocido expresamente, en su art. 37.1, que los ciudadanos tienen derecho a acceder a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, siempre que tales expedientes se correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

De esta manera, más allá del presupuesto inexcusable que, como tal, supone la previa existencia del documento al que se pretende tener acceso, la regulación que efectúa esta ley condiciona el ejercicio del derecho de acceso, estableciendo una serie de requisitos adicionales como son: que se trate de documentos que formen parte de un expediente, que obren en los archivos administrativos y que tales expedientes se correspondan a procedimientos terminados.

Es conocida la existencia de un parecer casi unánime de autorizadas voces doctrinales que no han dudado en censurar esta regulación legal, reprochándole su indeterminación, complejidad y confusión. Más en detalle, en lo que ahora interesa, no han faltado opiniones que han venido a significar que una interpretación literal y restrictiva de este art. 37.1 de la LRJPAC puede dejar en manos de la Administración el cumplimiento o no de los requisitos para el ejercicio de este derecho. De hecho, a nuestro modo de ver, la primera contestación dada por la

Universidad en respuesta a la inicial intervención de esta institución no dejaba de ser una muestra del riesgo apuntado, puesto que se basó en afirmar que, al abordar el tratamiento de la queja planteada, era necesario comprender que la información reservada no es un procedimiento administrativo en sentido propio. Por ello, creímos necesario tratar reconducir y superar esta primera reacción de la universidad con las reflexiones que siguen.

Así, si se considera detenidamente la regulación que establece la LRJPAC cuando en su art. 37.1 condiciona el ejercicio del derecho de acceso limitando su posible objeto a documentos que formen parte de un expediente, es obligado reparar en que esta ley no define qué debe entenderse por expediente. No obstante, pese a este silencio, creemos que no deben suscitarse mayores dudas o inconvenientes a la hora de convenir que cuando se utiliza este término, en realidad, se está haciendo referencia a la plasmación documental de una actuación administrativa, esto es, al conjunto ordenado de documentos que sirven de antecedente y fundamento a una actuación administrativa.

Pues bien, partiendo de esta premisa y teniendo en cuenta que el propio ordenamiento prevé y permite que se generen documentos que, de hecho, no pasan a formar parte de un procedimiento administrativo en sentido propio (solicitudes que no reúnen requisitos necesarios y se archivan sin más trámite, informaciones previas, etc.) esta institución coincide plenamente con lo expresado por opiniones doctrinales autorizadas (Sánchez Morón, Fernández Ramos, entre otros), que entienden necesario integrar esta exigencia legal del art. 37.1 de la LRJPAC, defendiendo una noción de expediente absolutamente instrumental, de modo que siempre que se esté ante una actuación administrativa, independientemente de que se materialice o no en un expediente en sentido técnico, se garantice y asegure el ejercicio del derecho de acceso a la documentación administrativa en que tal actuación haya podido quedar plasmada.

De otro modo, salvo que concurran los límites legales que también se prevén en otros apartados de este artículo 37 de la LRJPAC (documentos que afecten a la intimidad, documentos nominativos, etc.), creemos que se estaría incurriendo en una clara e inmotivada restricción de este derecho de acceso, que, no lo olvidemos, pretende ser un elemento clave y fundamental para el logro de un sistema de transparencia administrativa.

• Resultado

La institución del Ararteko formuló una recomendación a la UPV/EHU, instando que se permitiese el acceso del interesado a los documentos en los que hubieran quedado plasmadas las informaciones reservadas practicadas a iniciativa de la Comisión de Disciplina.

⇒ *Necesidad de adecuar los criterios generales de readscripción del profesorado de secundaria en especialidades como tecnología (85/2003)*

• Reclamación

Un funcionario del cuerpo de profesores de enseñanza secundaria intentó poner de relieve la penalización que en su caso supone la aplicación de las instrucciones que

se recogen en el Decreto 86/2002, de 16 de abril, por el que se establecen los criterios para determinar el personal docente afectado cada curso escolar por la Relación de Puestos de Trabajo de los Institutos de Educación Secundaria y de los Institutos Específicos de Formación Profesional de Grado Superior, y por el que se regula el proceso de readscripción del profesorado en sus respectivos centros. Tal y como explicaba en su queja, la sola aplicación de estos criterios perjudica su carrera docente, al ignorar el mayor mérito que supone la promoción realizada desde el cuerpo de profesores técnicos de formación profesional al cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, siendo ya titular de la asignatura de tecnología.

- Análisis

Según se dice en la propia exposición de motivos de este Decreto 86/2002, de 16 de abril: *“el objetivo y principio rector que preside el proceso regulado en el mismo es la estabilidad de los claustros, que se concreta en el mantenimiento en cada centro del mayor número de personas con destino definitivo, de tal forma que se consiga la necesaria continuidad de la planificación académica y de la labor educativa para la consecución del objetivo común de prestar una enseñanza de calidad”*. Este principio es el que explica, en definitiva, que al establecer los criterios de ordenación de los participantes se haya considerado el tiempo de servicios en el centro, en atención precisamente *“al tantas veces invocado principio de estabilidad de plantillas”*, además del ya tradicional relativo al tiempo de servicios en el cuerpo.

Esto supuesto, no se puede desconocer que ha sido la propia ordenación de la reforma educativa operada por la LOGSE la que ha posibilitado que docentes pertenecientes a cuerpos distintos (profesores de enseñanza secundaria y profesores técnicos de formación profesional) hayan venido ocupando plazas de una misma especialidad de tecnología y que, de hecho, puedan darse casos como el del promotor de esta queja, que se han mantenido en una misma plaza, pero variando su condición inicial de profesor técnico de formación profesional por la de profesor de enseñanza secundaria tras superar el pertinente proceso de promoción interna. Este último proceso también se ha visto favorecido por medidas tales como las incorporadas por la disposición adicional 1ª del RD 850/1993, de 4 de junio, por el que se regula el ingreso y la adquisición de especialidades en los cuerpos docentes, la cual ha declarado equivalentes a las titulaciones exigidas con carácter general, a efectos de docencia, para el acceso a la especialidad de tecnología del cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, los títulos de ingeniero técnico, arquitecto técnico y diplomado de la marina civil.

Pues bien, a juicio de esta institución, esta posibilidad -que en su momento obedeció a la necesidad de dar respuesta a una situación novedosa, surgida con la implantación de la reforma educativa, de aparición de nuevas especialidades necesitadas de todos recursos humanos entonces disponibles, y que ha dado lugar a situaciones de hecho como las del promotor de la queja- no puede ser ignorada ahora al arbitrar los criterios de redistribución del personal de enseñanza secundaria, al menos si se quiere ser mínimamente congruente con el objetivo último de reforzar la estabilidad de los docentes para, a su vez, lograr una mayor calidad de la enseñanza.

En este sentido, una vez se repara en la especial situación a la que se ha podido conducir a estos docentes que se han hecho cargo de especialidades novedosas, con el esfuerzo añadido de enfrentarse incluso a un proceso de promoción interna a un

cuerpo docente distinto, lo razonable precisamente es tratar de propiciar una adecuación de los criterios generales de aplicación, ponderando la aplicación automática del criterio relativo al tiempo de servicio como funcionario del cuerpo con el que participa –que, en realidad, en estos casos, sería el correspondiente a ambos cuerpos y no sólo el tiempo prestado como funcionario del cuerpo de profesores de enseñanza secundaria- sin ningún temor, además, a que este trato diferenciado pueda ser tachado de discriminatorio.

- Resultado

Esta institución comunicó al Departamento de Educación que participaba de la pretensión de este interesado en cuanto a la necesidad de incorporar a las actuales instrucciones de redistribución del personal de enseñanza secundaria una previsión específica que permita adecuar los criterios previstos con carácter general a la singular situación de estos profesores que, si bien han promocionado a un cuerpo distinto, vienen haciéndose cargo de manera ininterrumpida de una misma especialidad.

Al momento de cerrar la elaboración del presente informe continuamos a la espera de conocer la reacción de los responsables educativos.

⇒ *Pruebas selectivas de acceso a la función pública docente. Valoración del expediente académico correspondiente a la titulación exigida para el ingreso (882/2003)*

- Reclamación

Un participante en las pruebas selectivas para ingreso en la función pública docente, concretamente en el cuerpo de profesores técnicos de formación profesional, solicitó la intervención de esta institución, con el fin de reclamar que el expediente académico correspondiente a la titulación alegada para su ingreso (título de técnico especialista en electricidad y electrónica) fuera valorado, como mérito, en la fase de concurso.

- Análisis

Según el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, el tenor literal del Real Decreto 574/1991, de 22 de abril, por el que se regula transitoriamente el ingreso en los cuerpos a que se refiere la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) –que es el que reproduce la Orden de convocatoria de las pruebas selectivas motivó esta queja- limita las posibilidades de considerar como méritos académicos únicamente los expedientes o certificados de calificaciones correspondientes a aquellas titulaciones que, sin mayores exigencias o condicionantes, habilitan o facultan para el ingreso en el cuerpo de que se trate, sin que proceda entrar a valorar aquellas certificaciones relativas a otras titulaciones, aun cuando hayan sido declaradas equivalentes a efectos de docencia, al interpretarse que estas últimas –las declaradas equivalentes- no se corresponden con las titulaciones exigidas con carácter general.

En cambio, a juicio de esta institución, esta interpretación que propone y defiende el Departamento de Educación, Universidades e Investigación supone una seria contradicción, como es la de admitir que un concreto título, una vez es declarado equivalente a efectos de docencia, sea considerado bastante para permitir el ingreso en un determi-

nado cuerpo docente, pero, sin embargo, la formación académica implícita en dicho título no sea considerada como mérito a efectos de concurso, cuando precisamente lo que se trata de valorar en esta fase de concurso es la formación académica que, en definitiva, antecede a la expedición de todos aquellos títulos que habilitan y son considerados suficientes para el ingreso.

Por ello, frente a esta interpretación restrictiva debe propiciarse otra distinta que, en nuestra opinión, se compadece mejor con el régimen transitorio propio del RD 574/1991. En efecto, a nuestro modo de ver, las previsiones contenidas en el anexo II del RD 574/1991 (*se valorarán exclusivamente las certificaciones académicas personales necesarias para la obtención del título exigido con carácter general para el ingreso en el cuerpo al que se opta*) deben interpretarse entendiendo que éstas comprenden también las titulaciones declaradas equivalentes a efectos de docencia, puesto que todas ellas -tanto las primeras como las declaradas equivalentes- se integran en el sistema general de ingreso, frente a la excepcionalidad que supone lo prevenido en desarrollo de la disposición transitoria quinta de la LOGSE. Esta disposición, como es sabido, permite el ingreso de quienes, careciendo de estas titulaciones generales, acrediten haber prestado servicios como funcionarios interinos. En este último caso excepcional, nada contradice que las titulaciones que en su caso puedan acreditar estos aspirantes no sean consideradas ni valoradas como mérito a efecto de concurso.

Para apoyar este parecer, además de mencionar la Sentencia 75/2001, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (JUR 2001\327596) creemos suficiente traer a colación el Real Decreto 850/1993, de 4 de junio, por el que se regula el ingreso y la adquisición de especialidades en los cuerpos de funcionarios docentes, una vez agotadas las convocatorias transitorias de ingreso. Esta nueva ordenación insiste en considerar como mérito la formación académica, disponiendo la valoración -sin mayores matices- del expediente académico en el título alegado, aun cuando al señalar los requisitos específicos de titulación para el acceso al cuerpo de profesores técnicos de formación profesional (art. 17.3) también establece como tales el estar en posesión de la titulación de diplomado universitario, ingeniero técnico, arquitecto técnico o equivalente a efectos de docencia, esto último en conformidad con lo previsto en la disposición adicional undécima de la LOGSE, al igual que ocurría en la anterior regulación transitoria del RD 574/1991.

Nótese que esta nueva ordenación, que se ocupa de regular el sistema de acceso definitivo una vez agotados los regímenes excepcionales transitorios dispuestos en la LOGSE, no precisa matizar ninguna exigencia relativa a la titulación de ingreso (en el sentido de que sea la prevista con carácter general, etc.), ya que no caben posibles excepciones como las propiciadas por la disposición transitoria quinta de la LOGSE y todas las titulaciones previstas (también las declaradas equivalentes) tienen idéntica consideración a efectos del sistema general de ingreso.

• Resultado

Se recomendó al Departamento de Educación Universidades e Investigación que, haciendo suyas las consideraciones expuestas, estimase el recurso administrativo que formuló el interesado y que valorase, en consecuencia, el expediente académico correspondiente que aquél alegó para su ingreso en el cuerpo de profesores técnicos de formación profesional.

B) Función pública general

⇒ *Valoración de puestos de trabajo. Posible discriminación por razón de sexo (1229/2002)*

• Reclamación

Se cuestionó ante esta institución la diferente valoración de los puestos de peón de servicios y de limpieza de edificios del Ayuntamiento de Eibar, ya que, en opinión de los promotores de la queja, esta diferente valoración suponía una discriminación por razón de sexo.

• Análisis

Al abordar el posible tratamiento de esta queja, esta institución tuvo en cuenta que la prohibición constitucional de discriminación por características personales y, en particular, por el sexo comprende también la noción de discriminación indirecta. Ello nos llevó a considerar si lo que aparecía como una diferenciación formalmente razonable no encubría una diferenciación contraria al art. 14 de la CE. En otras palabras: si la diferente valoración de los puestos de trabajo de peón de servicios y de limpieza de edificios podía ser explicada por razones ajenas a la consideración del sexo de las personas que los ocupaban.

Lo cierto era que nos encontrábamos ante una diferente valoración de puestos que coincidía, de facto, con una división por sexo. Ello hacía que entrara en juego la prohibición de discriminación. Toda diferencia pasaba a ser sospechosa a menos que se justificase que no se fundaba en el sexo, sino en las características del puesto de trabajo. Esta era, a nuestro modo de ver, la virtualidad que debía reconocerse al informe elaborado sobre la situación de la mujer eibarresa, informe éste que, al analizar la plantilla municipal, destacaba especialmente que en el grupo E los hombres son retribuidos mayoritariamente con un nivel 6 o superior mientras que las mujeres perciben el sueldo de nivel 5 y que el caso más llamativo es el personal de limpieza y brigada, ambos considerados de peonaje, pero con diferencias salariales en perjuicio de las primeras.

Al mismo tiempo, teniendo presente la doctrina constitucional referida a la inversión de la carga de la prueba en supuestos de actuaciones indiciariamente discriminatorias, era evidente que correspondía a la Administración municipal explicar y argumentar la diferente valoración de estos puestos de trabajo en atención a criterios neutros, ajenos a condicionantes por razón de sexo.

A este respecto, el hecho de implantar un procedimiento objetivo de valoración de puestos de trabajo no es, por sí mismo, un recurso bastante para asegurar la eliminación de posibles discriminaciones por razón de sexo. De hecho, aunque el conjunto de factores que se han de tener en cuenta y el peso relativo de cada uno de ellos estén correctamente definidos, se pueden seguir produciendo discriminaciones, bien porque se recurra a criterios de valoración sexualmente caracterizados, o bien porque se omitan otras características a las que nos se les atribuye valor alguno.

En estos momentos, se han avanzado algunos estudios que demuestran cuáles son las ventajas relativas a cada uno de los géneros en relación con los factores utilizados en los métodos de valoración. Según estos estudios, entre los factores que favorecen los

puestos masculinizados cabe destacar, entre otros, los relativos al conocimiento de máquinas, herramientas y materiales, el esfuerzo físico, la habilidad física, algunos riesgos, así como las condiciones de trabajo desagradables.

Afortunadamente, también contamos con pronunciamientos judiciales que han establecido, como doctrina constante, el carácter sospechoso del factor de esfuerzo como criterio único de valoración, por lo que tiene de cualidad predominante masculina. Por ello, en principio, no se trata de un criterio de valoración sexualmente neutral, si bien se admite -aunque con carácter muy restrictivo- su posible operabilidad, supeditada a dos condiciones: que dicho factor sea un elemento esencial en la tarea de que se trate, y que en la valoración de ésta no se tenga en cuenta el esfuerzo como criterio único de valoración, sino que se combine con otras características más neutras en cuanto a impacto en cada uno de los sexos. (STC 250/2000 RTC 2000\250)

Pues bien, según lo argumentado en el escrito de queja, los factores que habían sido tenidos en cuenta al valorar estos puestos de peonaje eran un total de 13. Todos ellos habían merecido una valoración semejante, tanto para los puestos de peón de servicios como para los de peón de limpieza de edificios, a excepción de los siguientes: responsabilidad por el equipo utilizado, seguridad de otros, esfuerzo realizado por peso o postura, condiciones ambientales y riesgo de accidente.

De esta manera, la mayoría de los factores en los que se apoyaba la diferente valoración de estos puestos de trabajo de peón de servicios y de limpieza de edificios se correspondía con criterios sexualmente caracterizados, que, lejos de resultar neutros, favorecían la mejor valoración de los puestos claramente masculinizados, como son los de peón de servicios.

Asimismo, advertimos que determinados factores como los relativos a la seguridad de otros y al riesgo de accidentes, sólo habían sido considerados en el caso de los puestos de peón de servicios, lo que, a nuestro modo de ver, podía ser indicativo de que se había partido de posiciones sexistas preconcebidas, y, por tanto, nada objetivas, en cuanto a la mayor habilidad física requerida para afrontar las mayores condiciones de riesgo de los puestos tradicionalmente ocupados por hombres.

Frente a estas sospechas, sólo disponíamos de un único elemento de contraste, concretamente, un acuerdo adoptado por el Ayuntamiento pleno, que, al resolver la denegación de las peticiones de incremento de nivel realizados para los puestos de peón de limpieza de edificios, se limitaba a indicar que: *“De acuerdo con los informes emitidos y vistos los datos obrantes en el expediente, se considera que no ha habido cambios sustanciales en el trabajo realizado, siendo en todo caso esos posibles cambios para facilitar el trabajo y disminuir los esfuerzos, ni existe ningún tipo de discriminación tanto directa como indirecta por cuestión de sexo, siendo dichos trabajos sustancialmente diferentes respecto a los de peonaje de la Brigada de Obras, tanto por las condiciones ambientales de trabajo como por la maquinaria y herramental utilizado siendo igualmente de diferente tipo e intensidad los esfuerzos realizados y totalmente diferentes por su naturaleza los trabajos realizados”*.

En nuestra opinión, los argumentos expuestos en este acuerdo no eran lo suficientemente definitivos para desvanecer la apariencia discriminatoria que se reprochaba a esta valoración. Por ello, solicitamos al Ayuntamiento de Eibar un informe en el que se concretase el parecer motivado de la Administración municipal con respecto a la procedencia de una nueva valoración de estos puestos de trabajo de peón de servicios

y de limpieza de edificios, en la que se evitase la utilización de criterios sexualmente caracterizados o, en su caso, de estimarse que se trata de criterios esenciales para la valoración de estos puestos de trabajo, se sopesase una nueva aplicación ponderada de éstos, para evitar posiciones preconcebidas de carácter sexista.

- Resultado

En respuesta a nuestra intervención, el Ayuntamiento de Eibar, además de extenderse en consideraciones como las relativas a la técnica seguida para la valoración de estos puestos de trabajo, subrayando la utilización de características objetivamente necesarias para el desempeño de los distintos puestos, negó la existencia de posiciones sexistas preconcebidas, trayendo a colación, entre otras circunstancias, por ejemplo, la provisión ocasional indistinta de estos puestos trabajo por hombres o mujeres o la innegable repercusión que tales características o condiciones objetivas de desempeño tienen a su vez en la configuración de las correspondientes pruebas selectivas de acceso. Así, atendiendo al requerimiento de esta institución, el Ayuntamiento se reafirmó en el carácter esencial de los factores o criterios de valoración seguidos al valorar los puestos de peonaje, desechando también una nueva y diferente aplicación ponderada de tales criterios.

Tal y como hemos señalado, esta institución, al abordar la posible tramitación de esta queja, tuvo que reconducir su actuación a intentar superar la apariencia de discriminación que se apuntaba en el informe elaborado sobre la situación de la mujer eibarresa, que las interesadas había asumido como queja propia. En lo demás, era obligado reconocer que nos movíamos en un terreno, el de la valoración de puestos de trabajo, en el que la Administración contaba con un importante margen de discrecionalidad. De ahí que la única exigencia que cabía plantear al Ayuntamiento de Eibar era que justificase que las diferencias detectadas en la valoración de puestos de peonaje se debían a razones ajenas al sexo.

Por ello, tras analizar esta última información, esta institución entendió que no era viable plantear una conclusión tajante sobre una eventual discriminación por razón de sexo, ya que la Administración municipal afectada había explicado y justificado la utilización de unos criterios de valoración que, aunque de partida y aisladamente considerados no fueran criterios sexualmente neutrales, resultaban ser esenciales para una adecuada y objetiva valoración de los distintos factores que caracterizan el desempeño de estos puestos de trabajo de peón de servicios y de limpieza de edificios.

⇒ *Asistencia a cursos de euskara en otros euskaltegis distintos de los organizados por el IVAP, debido a problemas de accesibilidad. Posibilidad de compensaciones horarias (204/2003)*

- Reclamación

Un empleado con discapacidad al servicio de la Administración general de la CAPV se dirigió a esta institución destacando los cambios de euskaltegi a los que se había visto obligado, debido precisamente a problemas de accesibilidad. Ello le llevaba a plantear la exigencia de una suerte de compensación por las diferencias horarias que, de hecho, se

producían con respecto a la dedicación de otros empleados, en función de la distinta organización lectiva de los diferentes euskaltegis que participan en los programas de formación lingüística.

- Análisis

En una primera respuesta, la Administración de la CAPV trató de justificar el tratamiento dado al promotor de la queja haciendo referencia a la posibilidad prevista en la convocatoria de estos cursos o programas de formación de euskara que en efecto contemplan la asistencia a otros euskaltegis públicos y privados distintos de los grupos organizados por el propio IVAP, sin entrar en mayores consideraciones en cuanto a la procedencia o no de posibles compensaciones horarias en el modo solicitado en la queja.

Esta reacción hizo que esta institución tratase de reconducir la situación del interesado haciendo notar que quizás su solicitud debería ser objeto de un trato similar al que se prevé para las solicitudes autorizadas de cursos de euskara en horario extralaboral, para las que se contempla la posibilidad de permisos retribuidos. En este sentido, es el propio art. 10 del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo, el que establece expresamente que: *“...aquellas personas que realizaran cursos de euskara fuera del horario laboral de al menos 2 horas diarias de duración, u optaran por asistir a un curso en régimen de internado fuera de su jornada laboral, se les reconocerá derecho a disfrutar un permiso retribuido, con independencia del abono de gastos, en su caso, en los términos del párrafo anterior. Este permiso se reconocerá también para los cursos de la Escuela Oficial de Idiomas, aunque su duración fuera inferior a las dos horas diarias. La duración de este permiso será equivalente a un cuarto de las horas de asistencia al curso. En el caso de asistencia a barnetegis, el permiso será equivalente a un tercio de los días hábiles de asistencia al mismo. En ningún caso podrá exceder de 5 días hábiles al año el disfrute de este permiso, límite igualmente aplicable en el supuesto de disfrute de diferentes permisos por asistencia a sucesivos cursos.”*

- Resultado

La Administración general de la CAPV mostró su favorable disposición a atender la sugerencia de esta institución en el sentido de hacer extensivas, también a supuestos como el planteado en la queja, las previsiones del actual Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo en cuanto a la posibilidad de permisos retribuidos por la realización de cursos de euskara fuera del horario laboral.

⇒ *Ingreso en la función pública. Valoración de los servicios prestados bajo la modalidad de contratos en prácticas (428/2003)*

- Reclamación

Una participante en la convocatoria que hizo pública el Ayuntamiento de Iruña para la provisión de una plaza de auxiliar administrativo, tras conocer los detalles de la valoración efectuada por el tribunal, comprobó que no habían sido considerados los servicios prestados bajo la modalidad de contratos en prácticas. Por ello, solicitó

la intervención de esta institución, al estimar que este proceder del tribunal no se ajustaba a las bases de la convocatoria, que preveían la valoración, entre otros méritos, de “*los servicios prestados en cualquier otra entidad o empresa privada que guarden relación directa con las funciones a desempeñar en el puesto convocado...*”

- Análisis

No cabe negar la finalidad a la que responden los contratos de trabajo en prácticas que, como es sabido, persiguen la obtención de una práctica profesional adecuada al nivel de titulación exigido. Ello explica algunas de las notas que caracterizan esta modalidad contractual, como son, entre otras: su duración temporal, los límites para su celebración dentro de un periodo máximo tras la terminación de los estudios correspondientes, etc.

De todos modos, estas notas no pueden llevar a afirmar que se trata de una relación formativa que no sea igualable con los servicios prestados, puesto que, pese a tales notas, se trata de una auténtica relación laboral, a diferencia de como sucede, en cambio, con las prácticas realizadas por estudiantes como parte integrante de sus estudios académicos o de formación profesional. En este sentido, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 15 de septiembre de 1992 (RJ 1992\6788), deja clara la configuración de esta modalidad contractual como una auténtica relación laboral orientada a procurar una primera inserción laboral, pero sin que los servicios prestados bajo esta modalidad pueda ser considerados como “*menores*” en relación con los prestados bajo cualquier otra modalidad o régimen.

Siendo éste nuestro parecer en cuanto al modo de abordar la consideración de los servicios prestados bajo la modalidad en prácticas, esta institución entendió que la discrecionalidad propia de los tribunales u órganos técnicos de selección no permitía mantener una interpretación como la defendida por el tribunal calificador de esta convocatoria sobre estos contratos en prácticas, ya que las bases de esta convocatoria para la provisión de una plaza de auxiliar administrativo (estas bases vinculaban también al propio tribunal) preveían la valoración de los servicios prestados en empresas privadas, siempre que guardasen relación directa con las funciones a desempeñar en el puesto convocado, pero sin plantear ninguna exigencia añadida en cuanto a posibles modalidades de contratación. Estimamos, por ello, que la condición impuesta por el tribunal de que tales servicios no lo hubieran sido bajo la modalidad de contratos en prácticas, suponía un plus que en absoluto se seguía del contenido de las bases de la convocatoria, que, de haberlo pretendido así, hubieran hecho una incorporación expresa de una exigencia de tal calado y trascendencia.

Conviene decir que en absoluto fue nuestro propósito poner en cuestión las facultades que asisten a los tribunales u órganos técnicos de selección. A este respecto, es necesario reparar en que tales facultades sólo cobran sentido cuando la habilitación necesaria para su ejercicio no está totalmente predeterminada, esto es, cuando se produce un silencio o indeterminación en las bases que hace necesaria su interpretación. No siendo este el caso, la interpretación hecha y defendida por el tribunal de no considerar los servicios prestados bajo la modalidad de contratos en prácticas no podía ser ratificada, a nuestro juicio, como una concreción de un criterio de valoración que entrase dentro del ámbito de discrecionalidad técnica del órgano de

selección, puesto que se trataba de un criterio de valoración ya tasado y reglado en la propia convocatoria. Pensamos, al contrario, que esta interpretación suponía un exceso tal que debía ser rechazada, por ser contraria e implicar una vulneración de las bases de la convocatoria.

- Resultado

Se recomendó al Ayuntamiento de Irura que asegurase una nueva valoración de los servicios alegados y acreditados por la promotora de la queja, de tal modo que se valorasen los servicios prestados bajo la modalidad de contratos en prácticas.

Esta recomendación fue aceptada.

⇒ *Sustituciones* (894/2003)

- Reclamación

Se recibió una queja de una integrante de las listas de contratación temporal del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para la provisión de necesidades o puestos de oficial de control.

Según se refería en la queja, esta interesada, al solicitar su pase a la situación de alta-disponible, había puesto de relieve la condición de que las contrataciones ofertadas lo fueran en jornada de tarde, así como su intención de acogerse a un régimen de reducción de jornada, todo ello en atención a sus responsabilidades familiares, que entrañan el cuidado de su hijo menor de dos años. Denunciaba, sin embargo, que en una oferta de contratación (sustitución de una tarde) le había sido denegada la posibilidad de acogerse a una reducción de jornada.

- Análisis

Conforme a la información facilitada por el consistorio en respuesta a nuestra intervención: *“el Artículo 18 del Reglamento de Listas de Contratación Temporal posibilita a las personas integrantes de Listas, establecer aquellas condiciones bajo las cuales, estarían en condiciones de aceptar y desempeñar las posibles ofertas de contratación. Ello permite a la organización municipal determinar quiénes son susceptibles de recibir ofertas de trabajo, en función de las características del contrato y de las condiciones estipuladas. En el caso de la interesada, resultaba correcto ofertarle contratos de cualquier tipo de duración, siempre que fuera en jornadas de tarde y con una disposición de incorporación inmediata (estas eran las únicas condiciones por ella fijadas). Sin embargo, al recibir la oferta, manifiesta de hecho, no hallarse disponible en los términos que previamente había establecido. En realidad, la interesada debía haber modificado las condiciones de participación a sus horarios disponibles y, de este modo, no hubiera sido necesaria su solicitud de reducción de jornada. Obviamente, dada la naturaleza del contrato ofertado, ni siquiera hubiera sido posible el trámite administrativo de la concesión de licencia por reducción de jornada. Por otra parte, desde una perspectiva funcional, resulta absurda la contratación temporal de personas que no se encuentran disponibles, ya que podría dar lugar a una sucesión en cadena de contrataciones para resolver un contrato de muy breve duración. Evidentemente, esta situación haría imposible resolver las necesidades de sustituciones*

de personal, en las que las contrataciones tienen siempre un carácter de inmediatez, por lo que su solicitud de reducción de jornada, no pudo ser estimada."(sic)

Como es sabido, esta institución mantiene una línea de intervención constante orientada a procurar que la Administración agote todas las posibilidades de reconocimiento de permiso de reducción de jornada por cuidado de hijos menores, incluso cuando se trate de sustitutos o funcionarios interinos no estables, pero sin descuidar ni desconocer los condicionantes de gestión que puedan repercutir en la calidad y eficacia del servicio público de que se trate.

En efecto, los condicionantes o las necesidades de gestión no pueden llevar a negar, sin más, la posibilidad de reconocer estos permisos de reducción de jornada; por tanto, es necesario superar un tratamiento meramente formal de esos permisos. Igualmente, tampoco cabe obviar la dificultad real que en ocasiones se puede dar para llegar a integrar y armonizar ambas necesidades, esto es, las propias del servicio y las personales del interino sustituto, por lo que es obligado hacer valer las relativas a las necesidades de servicio, debido a la exigencia del principio de eficacia que, por expreso mandato constitucional, debe estar presente también en toda actuación administrativa.

- Resultado

Partiendo de esta perspectiva, consideramos que en este caso difícilmente cabía hacer reproche alguno al proceder que actualmente sigue el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. La realidad no es que se niegue la posibilidad de acogerse a una reducción de jornada al personal sustituto en el modo en que se denuncia en la queja. Lo que esta Administración municipal plantea es que esta opción de acogerse a una reducción de jornada se manifieste en el momento de incorporarse en listas en situación de alta-disponible, con el único fin de tratar de armonizar las necesidades familiares y/o personales de los posibles candidatos sustitutos con las necesidades de gestión precisas para una normal y eficaz prestación de los servicios públicos municipales.

C) Función pública sanitaria

⇒ *OPE Osakidetza/SVS. Adaptación de pruebas selectivas para participantes con discapacidad psíquica (347/2003)*

- Reclamación

Un participante en las pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal estatutario en la categoría de operario/a de servicios-peón solicitó la intervención de esta institución, dado que Osakidetza no accedía a su petición de adaptación de la prueba de la fase de oposición. El interesado, afectado por una discapacidad psíquica (retraso mental leve), reclamaba la sustitución del examen teórico por una prueba de carácter práctico adaptada a sus necesidades.

- Análisis

La intervención de esta institución partió de un convencimiento claro en cuanto a la necesidad de buscar nuevas fórmulas de perfeccionamiento de las pruebas selectivas

de acceso a la función pública, de modo que se consiga la adaptación de las distintas pruebas a las limitaciones derivadas de cada tipo de discapacidad, incluidas las discapacidades psíquicas.

De hecho, efectuamos un estudio comparado de las medidas adoptadas por otras comunidades autónomas como es el caso de la Comunidad de Castilla-La Mancha. En esa Comunidad, la ordenación de función pública (Ley 1/1999, de 4 de marzo, que modifica la anterior Ley 3/1988, de 13 de diciembre), incluye una previsión general relativa a que las personas con discapacidad podrán participar en cualquier sistema de selección o provisión en igualdad de condiciones a las del resto de aspirantes, solicitando la adecuación de tiempos y medios materiales que precisen. Además, incorpora una medida novedosa que permite a la Administración crear puestos singulares reservados a personas con discapacidad psíquica superior al 25 por 100, así como arbitrar un turno de acceso separado e independiente destinado a estas personas.

De esta manera, se establece una reserva añadida de puestos, que se declaran singulares, en tanto que son de adscripción exclusiva para determinados discapacitados (entre ellos, los discapacitados psíquicos) y se configura una suerte de turno separado e independiente. Se tienen en cuenta también las adaptaciones necesarias, de forma que las pruebas están dirigidas especialmente a acreditar que los aspirantes poseen los repertorios básicos de conducta que les permitan realizar las tareas o funciones propias de los puestos de trabajo reservados.

Con estas previsiones legales, se reafirma y concreta una línea de actuación ya emprendida con motivo de la Ley 12/2001, de 29 de noviembre, de acceso de personas con discapacidad a la función pública.

Aunque no de una forma tan explícita, en la Comunidad Autónoma de Aragón, el Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública, plantea una línea de actuación similar, al indicar que: *“el Decreto que apruebe la oferta anual de empleo público podrá establecer la convocatoria de turnos específicos, en determinadas Escalas y Clases de especialidad o categorías profesionales, para disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, fijándose el número de plazas y las condiciones de la convocatoria...”*

Es evidente que una regulación como cualquiera de las que se acaban de comentar ofrece una cobertura incuestionable para la adopción de medidas de adaptación como las que han motivado esta queja, si bien, en nuestra opinión, la auténtica y gran virtualidad de estas previsiones normativas es la de asegurar una reserva singular de unos determinados puestos de trabajo, limitando así la competencia a la que deben hacer frente los aspirantes discapacitados a los que se reservan en exclusiva este tipo de plazas.

Decimos esto porque las iniciativas aprobadas en materia de función pública y personas con discapacidad no han llegado a este nivel de concreción y desarrollo en nuestra Comunidad (lo que desde luego impide arbitrar un turno específico como el permitido gracias a disposiciones normativas como las señaladas). Sin embargo, a nuestro juicio, ello no hace desaparecer la obligación de apurar todas aquellas adaptaciones precisas para tratar de asegurar una auténtica igualdad de oportunidades en el acceso a los empleos públicos, también para los aspirantes con discapacidad psíquica.

Como muestra de ello cabe citar una recomendación que hizo el Defensor del Pueblo Andaluz, en la que instaba al Ayuntamiento de Sevilla a que en las pruebas selectivas para el acceso a plazas de dicho Ayuntamiento, por el turno de minusválidos,

se posibilitase a los aspirantes con minusvalías psíquicas sustituir los ejercicios teóricos por pruebas prácticas, facilitando en su caso, los medios personales y materiales de apoyo, de tiempo, etc.

Ahora bien, la Dirección de Recursos Humanos de Osakidetza mantiene, de manera contraria, que la sustitución de un ejercicio teórico por uno práctico no es propiamente una adaptación de tiempo o medios, y que, de realizarse tal modificación, se desvirtuaría el contenido de la prueba.

Ciertamente, la aplicación de medidas de discriminación positiva no puede llevar a ignorar los principios de mérito y capacidad que, por expreso mandato constitucional, deben presidir el acceso a los empleos públicos. De ahí que, más allá de la necesaria compatibilidad funcional para el correcto desempeño del puesto de que se trate, nada haya que objetar o reprochar al establecimiento de unos umbrales mínimos de superación de las pruebas selectivas.

Es precisamente a lo señalado anteriormente, a lo que, a nuestro modo de ver, se está refiriendo la disposición adicional séptima de la Ley de Función Pública Vasca cuando señala que en las pruebas selectivas se establecerán las adaptaciones de tiempo y medios que fueran precisos para que las realice el personal minusválido, siempre que con ello no se desvirtúe el contenido de las pruebas ni se reduzca o menoscabe su nivel. No obstante, ello no impide una adaptación como la solicitada, la cual en realidad no deja de ser, pese a la distinta configuración que supone, una adecuación del medio empleado para contrastar el mérito y capacidad, debido a la imposibilidad manifiesta de completar una prueba de carácter teórico.

En este punto, quizás convenga señalar que instituciones de reconocido prestigio en este ámbito como es el caso del Real Patronato sobre Discapacidad, al establecer las pautas que se deben seguir para una correcta aplicación de las medidas relativas al acceso al empleo público de las personas con discapacidad, han incluido entre ellas la relativa a medidas de adaptación de pruebas, sugiriendo que se prevean las adaptaciones necesarias en las condiciones de realización de los ejercicios, incluso en lo que respecta a la configuración de las propias pruebas como tal.

A este respecto, es sobradamente conocido el obstáculo que para los discapacitados psíquicos supone intentar superar determinadas pruebas de tipo memorístico, por lo que no debe sorprender la procedencia de plantear la adaptación de las propias pruebas selectivas con la demanda de una configuración práctica de éstas, siempre naturalmente que con ello se mida la aptitud de los candidatos para el desempeño de las funciones de los puestos de trabajo a los que opten, asegurando su debida capacitación.

En nuestra opinión, esta es la interpretación que debe hacerse de lo preceptuado en la disposición adicional séptima de la Ley de Función Pública Vasca. De lo contrario, una interpretación restrictiva como la propuesta por la Dirección de Recursos Humanos llevaría a negar la posibilidad de toda concurrencia a los aspirantes con discapacidad psíquica, incluso dentro de la propia reserva de discapacitados, tal y como lo demuestran las medidas a las que hemos hecho referencia anteriormente, de creación de reservas específicas para puestos singularizados.

- Resultado

Osakidetza/SVS se ha negado a revisar las decisiones tomadas en las presentes pruebas selectivas con motivo de las repetidas reclamaciones y recursos formuladas en

tal sentido por el promotor de esta queja. Sin embargo, ha mostrado su disposición a estudiar el asunto con vistas a futuros procesos selectivos. Así, ha destacado la conveniencia de adoptar una directriz común para el conjunto de las administraciones públicas vascas.

Ello nos ha animado a iniciar una actuación de oficio, máxime teniendo en cuenta el borrador de plan para la integración de personas con discapacidad al mercado laboral ordinario de la CAPV, que también ha sido presentado recientemente a iniciativa del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social de Gobierno Vasco. Este borrador de plan incluye entre sus acciones el modificar las condiciones de acceso a las plazas ofertadas por la Administración para las personas con discapacidad de comprensión y/o expresión, estableciendo mecanismos que permitan la sustitución de pruebas de conocimientos académicos por pruebas de capacidad para el desempeño de las tareas del puesto.

6. HACIENDA

6.1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2003, esta institución ha registrado un total de 70 quejas en el área de hacienda, lo que representa un 6,57 % del total de las tramitadas.

Por administraciones afectadas, su distribución ha sido la siguiente:

- Administración foral.....	34
- Administración municipal	32
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	2

Aunque, en el ámbito de los tributos forales, el impuesto sobre la renta de las personas físicas (en adelante IRPF) sigue siendo el que más quejas genera en términos absolutos, se constata un paulatino descenso de ellas en nuestros registros, a medida que se van superando algunas de las deficiencias surgidas a raíz de la reforma del impuesto de 1998.

Así, si echamos un vistazo a los informes de los años 2000 y 2001, comprobamos que las cuestiones referidas al límite de ingresos en relación con la obligación de declarar fueron muy polémicas y derivaron en la presentación de un buen número de quejas. Afortunadamente, en la actualidad, ésta es ya una cuestión pacífica, ya que se han articulado fórmulas adecuadas para eliminar las desigualdades de trato a que daba lugar la redacción original de la norma.

Sin embargo, las quejas relativas a la tributación de la familia en el IRPF se han mantenido en cifras similares a los años precedentes. En cuanto a las cuestiones planteadas, las más habituales han sido las referentes a las particularidades de tributación en supuestos de separación legal, las deducciones por descendientes y la tributación de las uniones de hecho. En relación con este tema, debemos destacar este año la importancia de la Ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho en el ámbito de nuestra comunidad autónoma, pues de ella han derivado una serie de modificaciones en la normativa tributaria foral, a fin de equiparar fiscalmente a los matrimonios y las parejas de hecho constituidas con arreglo a dicha ley.

No obstante, para evitar equívocos, no debemos olvidar que esta equiparación abarca tanto elementos beneficiosos como gravosos para el contribuyente. Entre los efectos beneficiosos, cabe destacar la aplicación de las normas de tributación conjunta en el IRPF y la exención para las adquisiciones sometidas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En cuanto a los elementos negativos, quedan ejemplificados en aspectos como la consideración de rendimiento del trabajo de las pensiones compensatorias recibidas de un miembro de la pareja de hecho o la responsabilidad por las deudas tributarias en función de cuál sea el régimen económico de la pareja de hecho.

Como rasgo común a la gestión impositiva de ámbito foral, constatamos, un año más, que la liquidación de intereses de demora a favor del contribuyente continúa siendo una asignatura pendiente para las tres haciendas vascas.

La legislación sobre devolución de ingresos indebidos tiene más de diez años de antigüedad (Decretos Forales 145/1990, 73/1991 y 178/1991 en Bizkaia, Gipuzkoa y Álava respectivamente) y en ella se reconoce, de forma inequívoca, que los intereses de demora forman parte del concepto de ingreso indebido.

Asimismo, la normativa específica de algunos impuestos (IRPF, Sociedades, IVA) prescribe un plazo de devolución de seis meses, transcurrido el cual, el contribuyente tiene derecho a que se le abone el correspondiente interés, sin necesidad de reclamarlo.

Sin embargo, hemos de decir que, con carácter general, en ninguno de los dos supuestos descritos las haciendas forales abonar de oficio los intereses de demora devengados a favor del contribuyente, pero los reconocen si el interesado los reclama posteriormente.

Presumimos que esta práctica de abonar intereses solamente bajo petición ahorra mucho dinero a las arcas forales, ya que pocos contribuyentes se animan a reclamarlos, en unos casos por desconocimiento y en otros por desconfianza, pero vulnera de forma evidente el ordenamiento jurídico, perpetuando un desequilibrio entre los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, que carece de justificación.

Esta institución ha denunciado esta situación en diversas ocasiones. Concretamente, el informe anual de la institución del Ararteko del año 2000, presentado ante el Parlamento Vasco, contenía una recomendación de carácter general bajo el título "El abono de intereses por la Administración Tributaria en las devoluciones a los contribuyentes", que conserva plena vigencia a día de hoy.

En relación con los precios públicos de ámbito foral, a finales de 2002 y principios de 2003, se registraron una serie de quejas, contra la Diputación Foral de Bizkaia, promovidas por familiares de usuarios de los servicios de atención a personas discapacitadas, que mostraban su disconformidad con un nuevo decreto regulador, que había entrado en vigor en enero de 2002, y que suponía un fuerte incremento de precio para algunos usuarios de esos servicios.

La petición de fondo de estas quejas era que se tomaran en consideración exclusivamente los ingresos del usuario para la determinación del precio a pagar, en lugar de computar los de toda la unidad familiar, al tiempo que se cuestionaba la legalidad del decreto en cuestión, por entender que vulneraba la ley de servicios sociales, y se solicitaban otras mejoras de menor entidad.

Tras la celebración de una reunión, integrada por representantes de la Administración foral y de esta institución, se aceptaron algunas sugerencias de modificación que, si bien no suponían una ruptura con el sistema de cómputo del decreto en vigor, lo hacían bastante más abierto y razonable, al ampliar el límite de ingresos familiares, computar como miembros de la unidad de convivencia a los hijos mayores de 26 años, ascendientes y otros familiares que residen con la familia pero sus ingresos son inferiores al salario mínimo interprofesional, elevar el importe reservado para libre disposición del usuario y compensar mediante reducciones en el precio los supuestos en los que el usuario se encuentra desplazado fuera del territorio de la Comunidad Autónoma por circunstancias ajenas a su voluntad.

La presión ejercida por algunos agentes sociales, así como la influencia de las asociaciones más representativas y próximas al colectivo afectado, propiciaron la intervención de las Juntas Generales, las cuales instaron al Gobierno foral a que modificara el procedimiento de cálculo del referido precio público, de modo que se computaran exclusivamente los ingresos del usuario.

El desarrollo de este conflicto sufrió un largo paréntesis, como consecuencia de las elecciones municipales y forales celebradas en mayo, y fue retomado por el nuevo Gobierno Foral, el cual aprobó un nuevo decreto (204/2003) que ha zanjado de forma satisfactoria esta polémica.

En el ámbito de los tributos locales procede este año destacar las reclamaciones contra la valoración catastral asignada a los inmuebles en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y la modificación normativa que ha experimentado la exención por discapacidad en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).

Hemos de dejar constancia de que esta institución en 1999 dedicó una recomendación general a analizar las disfunciones en la valoración catastral de los bienes inmuebles. En dicha recomendación que llevaba por título “Algunas consideraciones sobre la gestión catastral de los bienes inmuebles” se planteaba la necesidad de que se actualizaran las ponencias de valores de aquellos municipios en los que estos trabajos de adecuación no se habían iniciado. En el Territorio Histórico de Bizkaia todavía no se ha acometido esta labor, por lo que los ciudadanos y ciudadanas vizcaínas continúan cuestionando y poniendo de manifiesto los agravios comparativos que se producen en la valoración de sus casas.

En este sentido, hemos de destacar que son los titulares de viviendas y locales comerciales, situados en edificaciones sujetas a protección, quienes fundamentalmente se dirigen a esta institución para expresar su desacuerdo con la valoración asignada. Estas personas cuestionan que sus viviendas tengan atribuido un valor catastral igual o incluso superior a viviendas libres, a pesar de que en el mercado el precio de venta de las viviendas libres es notablemente superior al precio máximo de venta de las viviendas protegidas. Sobre esta cuestión, las personas afectadas insisten en que el precio de mercado debe servir de referencia tanto en la valoración catastral de las viviendas protegidas como de las libres, y que ello se debe reflejar en su valoración.

Los locales comerciales situados en esos inmuebles protegidos presentan una peculiaridad adicional, porque, si bien están sujetos a las limitaciones de derechos propias de su régimen de adquisición, por ejemplo, reversión cuando transcurran 75 años (en el caso de adquisición en régimen de superficie), pueden ser transmitidos en cualquier momento sin sujeción a precios máximos, esto es, libremente a precios de mercado.

Lo anterior trasladado a su valoración catastral implica que tienen una valoración cercana al precio de mercado. Es fácil entender que los titulares de esas lonjas consideren que comparativamente no es justo el valor catastral de sus locales comerciales.

Un problema asociado a este, y que aparentemente sólo se está presentando en relación con edificios sujetos a protección situados en el Territorio Histórico de Bizkaia es el de su alta tardía en el Servicio de Catastro y Valoración. La acumulación de retrasos tanto del Departamento de Vivienda como de los propios órganos de la Diputación Foral de Bizkaia es la causa de que, varios años más tarde de que se escrituren y entreguen estas promociones, se valoren las viviendas y locales comerciales. Sin embargo, en quien repercute esa demora no es en las administraciones públicas que han ocasionado el desajuste, sino en las personas que han adquirido los inmuebles, porque los ayuntamientos, que son quienes gestionan el cobro del IBI, para evitar el instituto de la prescripción, van a girar en un período breve de tiempo -un año, a lo sumo dos- los recibos de IBI correspondientes a esos ejercicios (ver apartado de selección de quejas).

La Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988 de Haciendas Locales amplió la exención prevista en el IVTM para los vehículos destinados al transporte de personas con discapacidad. Así, quedan exentos del pago de este impuesto los vehículos matriculados a nombre de personas con minusvalía, en la medida en que se destinan para su uso exclusivo. Esta importante modificación entró en vigor en territorio común el 1 de enero de 2003.

Sin perjuicio de que, a la luz de la autonomía normativa atribuida a los territorios históricos por el Concierto Económico, la regulación del IVTM que se recoge en las normas forales no tiene por qué seguir necesariamente los parámetros aprobados en territorio común, la Ararteko consideró conveniente remitir una petición de información a las tres haciendas forales, con el fin de conocer las previsiones o iniciativas que iban a adoptar para extender este beneficio a las personas discapacitadas que residen en nuestra comunidad autónoma.

La reforma de las normas forales se acometió durante el primer cuatrimestre de 2003, con un contenido similar al aprobado en territorio común. Sin embargo, la entrada en vigor de la exención se demoró hasta el 1 de enero de 2004.

Las razones esgrimidas para retrasar su aplicación aludían fundamentalmente a los siguientes argumentos:

- Retraso en el acuerdo sobre la fórmula de compensación a los ayuntamientos por la pérdida de recaudación en el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).
- Facilitar la reforma de las Ordenanzas municipales, dando para ello un lapso de tiempo.
- El respeto del principio de seguridad jurídica, aconsejaba evitar un efecto retroactivo a la norma.
- La existencia de un acuerdo de los tres territorios históricos, adoptado en el seno del Órgano de Coordinación Tributaria.

Aunque desde un punto de vista de estricta legalidad nada se puede reprochar a las tres diputaciones forales, bien parece que la decisión final fue poco acorde con los objetivos que las instituciones nos comprometimos a adoptar en el año 2003, que no podemos olvidar, era el año europeo dedicado a la promoción de las personas con discapacidad.

Consecuentemente, la Ararteko hizo saber a las tres diputaciones forales que no compartía su decisión y lamentó que no se hubiese arbitrado una fórmula que permitiese que las personas discapacitadas en el País Vasco disfrutaran también durante el año 2003 de la mejora de esta exención, un medio que sí se había encontrado en relación con las nuevas exenciones que se recogían para el impuesto de actividades económicas y que han supuesto que, desde el año 2003, no tributen en concepto de IAE los sujetos pasivos con un volumen de operaciones inferior a 2.000.000 de euros.

6.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *Liquidaciones tributarias. Notificación individual y domicilio de las personas físicas (786/2002)*

• Reclamación

Una vecina de Bilbao se dirigió a la Ararteko, como consecuencia de su disconformidad con el procedimiento seguido por el Ayuntamiento de Bilbao en relación con el

cobro de la cuota correspondiente al Impuesto sobre Actividades Económicas (en adelante, IAE) del año 1996.

Según relataba la interesada en su queja, en el mes de mayo de 1996, había presentado una declaración de baja de actividad ante ese Ayuntamiento, cumplimentando para ello el impreso correspondiente (modelo 845).

Pasado un tiempo, el Ayuntamiento practicó una liquidación provisional por el IAE, por la parte de año 1996 en que la interesada había ejercido la actividad, pero intentó notificarla a un domicilio que, según palabras de su destinataria, no guardaba ninguna relación con el que ella había declarado.

En estas circunstancias, la reclamante entendía que la liquidación en cuestión había sido notificada incorrectamente y, en consecuencia, que la providencia de apremio dictada en el año 2002, además de ser improcedente, estaba afectada por la prescripción.

• Análisis

El artículo 16 de la Ordenanza Fiscal reguladora del IAE establece que, en el supuesto de declaración de baja en el ejercicio de actividades gravadas e iniciadas en ejercicios anteriores, se abonará a cuenta la cuota al tiempo de presentación de la declaración, mediante liquidación provisional que simultáneamente practicará la Administración.

Aunque, al parecer, en este caso no se practicó la liquidación provisional en el mismo momento de presentación de la declaración de baja, entendemos que la Administración debió practicarla igualmente, si bien con posterioridad, y notificarla individualmente a la interesada, en el domicilio que ésta había señalado en el propio impreso de baja, para dar de este modo cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 45. 2 de la Norma Foral General Tributaria en relación con el domicilio fiscal de las personas físicas.

Sin embargo, según comprobamos, el domicilio en el que el Ayuntamiento intentó notificar la controvertida liquidación no era el que, de acuerdo con la expresada normativa, debía ser considerado domicilio fiscal de la interesada y, por esta razón, solicitamos al Ayuntamiento que reconociera esta circunstancia y, consecuentemente, declarara prescrita la deuda en cuestión.

• Resultado

Aunque en un primer momento, el Ayuntamiento de Bilbao defendió la legalidad de su actuación, argumentando que el domicilio que había utilizado era el mismo que figuraba en la matrícula del IAE, posteriormente reconoció no haber notificado en legal forma la liquidación tributaria en cuestión, al no haber tenido en cuenta el nuevo domicilio declarado en el propio documento de baja de la actividad. Asimismo, dado el tiempo transcurrido, asumió que su derecho a practicar una nueva liquidación había prescrito.

⇒ *Servicio de información. Documentación que se ha de presentar. Carga de la prueba en relación con el cumplimiento de requisitos para disfrutar de determinados derechos (407/2003)*

• Reclamación

La promotora de esta queja consideraba que la Diputación Foral de Álava le había proporcionado una información incorrecta en relación con la documentación que de-

bía presentar para liquidar el impuesto sobre sucesiones y donaciones en un supuesto de donación de un vehículo de padre a hija. Telefónicamente, se le informó de que debía aportar una fotocopia de los DNI de donante y donataria, así como la documentación del vehículo. Sin embargo, cuando se dirigió a las oficinas de Hacienda para tramitar la donación, se encontró con la sorpresa de que le exigían acreditar con certificados de empadronamiento su residencia en el País Vasco durante los últimos 5 años.

Finalmente, dado el interés de la reclamante en formalizar la transmisión ese mismo día, la operación en cuestión se liquidó como una compraventa, ya que de este modo no era necesario justificar el lugar de empadronamiento.

La reclamante, además de considerar incorrecta la información que se le había proporcionado por teléfono, por no ajustarse a la realidad, entendía que era la Administración y no ella quien tendría, en todo caso, que probar cuál había sido la residencia del donatario en los últimos años.

Asimismo, la reclamante considera irregular el hecho de que no se le advirtiera de la posibilidad de liquidar la donación aplicando la normativa estatal, ya que la única solución que se le ofreció para zanjar el tema en ese momento fue la de considerar la transmisión como una compraventa y liquidar el impuesto sobre transmisiones patrimoniales.

• Análisis

En primer lugar, hemos de destacar que la información telefónica tiene una serie de limitaciones, derivadas de su propia naturaleza. Su objetivo es facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, sin entrar a valorar exhaustivamente las particularidades concretas de cada caso.

Partiendo de esta idea, se hace necesario estudiar cuáles son las circunstancias que concurren en este caso, para valorar la calidad de la información ofrecida.

Por un lado, en relación con la carga de la prueba, debemos tener en cuenta lo dispuesto en el art. 111 de la Norma Foral General Tributaria: "*quien haga valer su derecho deberá probar los hechos normalmente constitutivos del mismo*". Esto significa, por lo que afecta a nuestro caso, que las personas que pretendan que se les aplique la normativa foral del impuesto de sucesiones y donaciones deben probar que han residido en el País Vasco durante los últimos 5 años. Así pues, no es la Administración quien está obligada a probar la residencia del contribuyente, sino que esta obligación recae, en principio, sobre el interesado. No obstante, tal como explicamos con más detalle en el párrafo siguiente, si la Administración dispone de dicha información no exige que se aporte ninguna documentación acreditativa de residencia.

En muchos casos la Hacienda Foral ya conoce cuál es la residencia habitual del donatario (mediante la declaración de IRPF, fundamentalmente); por esta razón, y para evitar al contribuyente la realización de gestiones que, en muchas ocasiones, serían innecesarias, en principio no se exige la presentación de documentación acreditativa de este extremo. Únicamente en los casos en los que la Administración no tiene información suficiente sobre la residencia del interesado es cuando éste ha de acreditar, por medio de certificados de empadronamiento, cuál ha sido su residencia habitual durante los últimos 5 años. Si el donatario cumple este requisito de residencia en el País Vasco (según lo dispuesto en el art. 2. 1 de la Norma Foral 25/1989, de 24 de abril), y así lo acredita, le será aplicable la normativa foral del impuesto sobre sucesiones y donaciones.

En caso de no acreditarse la referida residencia, la normativa que se deberá aplicar a la donación será la estatal.

Así pues, aun comprendiendo que esta manera de informar puede provocar en ocasiones aisladas, como la presente, situaciones no deseables, consideramos válido el argumento expuesto en el precedente párrafo, puesto que la información que se facilita, aunque no proporciona una respuesta perfecta en el cien por cien de los casos, simplifica y da la cobertura adecuada a la gran mayoría de ciudadanos.

En cuanto al tipo de operación sometida a liquidación, entendemos que si la transmisión del vehículo se hizo de forma gratuita, en puridad no tendría que haberse liquidado como compraventa, sino como donación, aplicando la normativa estatal del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, ante la ausencia de prueba en cuanto a residencia del donatario en el País Vasco. De haberse liquidado de este modo, la cuota a pagar hubiera sido el resultado de multiplicar el valor del vehículo, según las tablas de valoración vigentes, por el tipo del 7,65 %, mientras que la liquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales que se le ha practicado arroja una cuota a pagar sensiblemente inferior, ya que es el resultado de multiplicar el valor del vehículo según tablas por el tipo del 4 %.

Por tanto, entendemos que, probablemente, la causa por la que no se le ofreció a la interesada la posibilidad de liquidar el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones estatal fue la de evitarle un mayor perjuicio económico, y no tanto un defecto de información, como ella apuntaba.

- Resultado

Comunicamos a la reclamante que no habíamos apreciado irregularidad por parte de la Administración en este supuesto, al mismo tiempo que le informamos acerca de los detalles que reflejamos en nuestro análisis.

B) Impuestos forales. IRPF

⇒ *Exención en el IRPF de las cantidades percibidas en concepto de pensión por invalidez del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) (777/2002)*

- Reclamación

El promotor de esta queja presenta habitualmente sus declaraciones de IRPF por medio del servicio de confección que presta la Diputación Foral de Gipuzkoa. Su esposa percibía una pensión de vejez por invalidez del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), que había sido, hasta la fecha, calificada por el personal técnico adscrito al Servicio de Renta Mecanizada como exenta de tributación en el IRPF, excepto en la declaración del ejercicio 2000.

Pero en el mes de marzo de 2002, la Diputación Foral de Gipuzkoa, rectificando su criterio seguido al confeccionar la declaración de 1999, practicó una liquidación provisional por ese ejercicio, sometiendo a tributación la pensión citada y aplicando intereses de demora a la cuota resultante. Además, se inició un expediente sancionador por infracción grave (por dejar de ingresar dentro de los plazos reglamentariamente señalados la totalidad o parte de la deuda tributaria), que fue anulado tras la presentación de alegaciones.

Poco después de recibir esta liquidación por el ejercicio 1999, el reclamante presentó la declaración por el IRPF correspondiente al período impositivo 2001, utilizando el mismo sistema de confección de años anteriores y, también en esta ocasión, la pensión en cuestión fue considerada exenta por la Administración.

El interesado no acertaba a comprender las razones por las que una misma pensión estaba exenta unos años y otros no. Por otra parte, en relación con los intereses de demora aplicados, consideraba que eran fruto de una actuación abusiva por parte de la Diputación de Gipuzkoa, pues ésta había trasladado al contribuyente las consecuencias de un presunto error imputable exclusivamente a la Administración al confeccionar las declaraciones. Con el fin de aclarar ambas cuestiones, el interesado solicitó nuestra intervención.

- Análisis

Aun cuando el promotor de esta queja dejaba a un lado la cuestión referente al tratamiento atribuido por la normativa del IRPF a esta concreta pensión, presumiendo que se habrían producido los cambios legislativos pertinentes que respaldaran cada una de las diversas actuaciones de la Administración, nosotros centramos la tramitación de esta queja en este aspecto precisamente, pues entendimos que de este dato derivaban las restantes cuestiones planteadas en la queja.

En este aspecto, la Diputación de Gipuzkoa nos hizo saber que consideraba que esta pensión era consecuencia de la edad y no de la incapacidad del solicitante, y que, por esa razón, la sometía a tributación en el IRPF, junto a los restantes rendimientos de trabajo.

Por nuestra parte, tras analizar las características esenciales del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), llegamos a una conclusión diferente a la sostenida por la Diputación de Gipuzkoa.

Actualmente, el SOVI está configurado como un régimen residual, que se aplica a aquellos trabajadores que, reuniendo los requisitos exigidos por la legislación del extinguido régimen, carecen de protección en el vigente Sistema de la Seguridad Social. Dentro de su acción protectora, están incluidas las pensiones siguientes:

- Vejez
- Invalidez
- Viudedad

La pensión de vejez, a su vez, presenta dos variantes: la de vejez propiamente dicha y la de vejez por invalidez. Las características y requisitos exigidos para el reconocimiento de cada una de ellas son los siguientes:

a) Pensión de vejez propiamente dicha: para acceder a ella se exige, además del cumplimiento de unos requisitos mínimos de cotización y de no percepción de otras pensiones, que el solicitante haya cumplido 65 años.

b) Pensión de vejez por invalidez: se puede acceder a ella a partir de los 60 años cuando el solicitante, además de cumplir los mismos requisitos anteriores de cotización y de no percepción de otras pensiones, padezca una incapacidad permanente y total para la profesión habitual, no derivada de accidente de trabajo ni de enfermedad profesional.

Esta pensión de vejez por invalidez es diferente de la pensión por invalidez. Así, además de estar sometida a diferentes límites en cuanto a edad, las pensiones de vejez por invalidez no requieren que las dolencias determinantes de la situación invalidante sean la causa del cese en la actividad laboral del interesado, mientras que las pensiones de invalidez sí lo exigen. De este modo, las personas que, habiendo cotizado al SOVI durante el tiempo necesario, dejaron de trabajar y, posteriormente, se encontraron en una situación de incapacidad permanente, han de esperar a cumplir la edad de 60 años para solicitar esta pensión de vejez por invalidez.

En definitiva, podemos decir que:

1. La pensión de vejez por invalidez es consecuencia de la concurrencia de dos situaciones: la edad de 60 años y la incapacidad permanente de su perceptor. Ninguna de ellas da derecho por sí sola a percibir esta pensión, es necesario el concurso de ambas.
2. La única pensión que es consecuencia exclusiva de la edad es la de vejez propiamente dicha y para acceder a ella no es suficiente tener 60 años, sino que es preciso haber cumplido los 65.
3. La diferencia fundamental entre las dos pensiones de vejez radica en que el perceptor de la de vejez por invalidez padece una incapacidad permanente, siendo ésta precisamente la razón que justifica la disminución del requisito de edad en 5 años.

Teniendo en cuenta estos datos, no podíamos compartir el criterio seguido en este asunto por la Hacienda de Gipuzkoa, de considerar que el derecho a la percepción de la pensión deriva únicamente de la edad del contribuyente, ya que prescindía del dato, no menos importante, de la incapacidad de éste.

En nuestra opinión, la Hacienda foral ha confundido la relación entre la invalidez y el cese en el trabajo, que, como hemos visto, es innecesaria para generar el derecho a percibir esta pensión, con la relación entre la invalidez y la propia pensión, que, como también hemos visto, es absolutamente imprescindible, aunque puede que no sea una relación inmediata (cuando la declaración de incapacidad tenga lugar antes de haber cumplido los 60 años).

Una vez delimitadas las características sustantivas de la pensión de vejez por incapacidad, el siguiente paso es determinar si es trasladable a alguno de los supuestos de exención previstos en la normativa del IRPF.

Concretamente, el art. 9 b) de la Norma Foral 8/1998, de 24 de diciembre, reguladora del IRPF prevé la exención de ***“las pensiones reconocidas por la Seguridad Social o por Entidades Gestoras que la sustituyan como consecuencia de incapacidad permanente...”***.

En este sentido, hemos de señalar que las pensiones del SOVI en general, y la de vejez por invalidez o incapacidad en particular, están reconocidas por la Seguridad Social (LGSS/94 Disposición Transitoria 7ª), aunque todas ellas tienen un carácter residual y no forman parte del actual sistema de protección.

Por otra parte, como hemos visto, la pensión de vejez por invalidez está configurada por su legislación sustantiva como una consecuencia de la concurrencia de dos situaciones: la edad de 60 años y la incapacidad permanente.

Así, llegamos a la conclusión de que la pensión de vejez por incapacidad del SOVI cumple los requisitos exigidos por el art. 9 b) de la Norma Foral 8/1998, reguladora del IRPF, para considerarla exenta de tributación en ese impuesto, ya que está reconocida por la Seguridad Social y, además, es consecuencia, aunque no exclusiva ni inmediata, de la incapacidad permanente de su perceptor.

- Resultado

De acuerdo con el planteamiento expuesto, esta institución elevó una recomendación a la Diputación de Gipuzkoa, instándole a que reconociera la exención de la pensión de vejez por invalidez del SOVI (Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez) en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y practicara las liquidaciones necesarias para regularizar la situación tributaria de los contribuyentes afectados. La recomendación fue aceptada en todos sus términos.

⇒ *Supuestos de separación matrimonial: declaración conjunta y convivencia con descendientes (668/2003)*

- Reclamación

Se recibió en esta institución una queja, promovida por un padre separado que no estaba conforme con la liquidación provisional que le había girado la Diputación Foral de Álava, ya que había suprimido la reducción por tributación conjunta que el interesado había aplicado en su autoliquidación correspondiente al año 2002.

El interesado acudió a las oficinas de Hacienda con el fin de aclarar el asunto, pero, al parecer, el funcionario que le atendió señaló que no se trataba de un error, sino de un cambio de criterio en relación con la tributación de las personas separadas, que la oficina gestora del impuesto había comenzado a aplicar en las liquidaciones de 2002.

Aplicando este nuevo criterio al caso del reclamante, sólo podría presentar declaración conjunta su ex cónyuge, ya que es ella quien tiene atribuida la custodia de la hija que tienen en común, mientras que el criterio que se venía aplicando desde la entrada en vigor de la Norma Foral 35/1998, reguladora del IRPF hasta el año 2001 inclusive, permitía en estos casos presentar declaración conjunta a uno solo de los progenitores, sin tener en cuenta el dato de la convivencia, aunque era necesario, en todo caso, presentar ante la Administración un acuerdo, suscrito por ambos, en relación con el ejercicio del derecho en cuestión.

- Análisis

Después de estudiar con detalle la normativa afectada, solicitamos a la Diputación Foral de Álava información sobre el criterio de interpretación del precepto que regula las particularidades de tributación en los supuestos de separación legal o de inexistencia de vínculo matrimonial (artículo 91.2 de la Norma Foral 35/1998 reguladora del IRPF).

La Diputación Foral de Álava nos informó de que basaba su actuación en la documentación aportada por el reclamante, concretamente en el convenio regulador y en la sentencia de separación, y concluía afirmando que estos datos, fehacientemente pro-

bados, fundamentaban la legalidad de la liquidación provisional practicada, dado que en ellos se demuestra que la guarda y custodia de la hija del reclamante corresponde a la madre de ésta.

Pero, a nuestro juicio, este planteamiento no se puede dar por válido si no se somete previamente a una valoración de su legalidad, es decir, poniéndolo en relación con lo dispuesto al efecto por la legislación vigente.

En este sentido, se trata de analizar el contenido y alcance del artículo 91 de la Norma Foral 35/1998 con respecto a las modalidades de unidad familiar reconocidas a efectos del IRPF. El apartado 1 de este artículo recoge la modalidad más habitual de unidad familiar, esto es, la constituida por los cónyuges no separados legalmente y, si los hubiere, los hijos menores de edad o mayores incapacitados judicialmente. El apartado 2, por su parte, establece las particularidades aplicables a los supuestos de separación legal y de inexistencia de vínculo matrimonial, pero está redactado de un modo bastante impreciso, lo cual puede provocar problemas de interpretación, como ha ocurrido en este caso.

Por nuestra parte, entendemos que el criterio de interpretación más adecuado del art. 91.2 de la Norma Foral 35/1998, en relación con los supuestos de separación legal y de inexistencia de vínculo matrimonial se desenvuelve en torno al esquema siguiente:

- ✓ Como **regla general**, uno solo de los dos progenitores puede presentar declaración conjunta con **todos** los hijos que cumplan los requisitos previstos en el apartado 1 del mismo art. 91. Con ello se pretende evitar que padre y madre se “repartan” los hijos a efectos del IRPF, pues la norma permite a uno solo de los progenitores que presente declaración conjunta, el cual computará en su unidad familiar a todos los hijos, con exclusión del otro progenitor.
- ✓ Además, este derecho que se reconoce, como decimos, a uno solo de los progenitores, no se vincula a la convivencia, y puede, por tanto, corresponder al progenitor que **convive** con los hijos (que será, lógicamente, el que tenga atribuida su custodia), o bien al que **no convive** con ellos (y no tiene asignada su custodia).
- ✓ La única **excepción** a esta regla general se da en el caso de separaciones donde el juez no ha atribuido la custodia de todos los hijos al mismo progenitor. Solamente en estos casos se reconoce que, a efectos de IRPF, existen dos unidades familiares, constituidas cada una de ellas por un progenitor y los hijos cuya custodia le corresponde. Así, si un matrimonio con dos hijos se separa y el juez atribuye la custodia de uno de ellos al padre y la del otro a la madre, cada uno de los progenitores constituye una unidad familiar con el hijo cuya custodia tiene atribuida, pudiendo, por tanto, presentar, si éste es su deseo, declaración conjunta, sin necesidad de llegar a ningún acuerdo con el otro progenitor.
- ✓ En todos los demás supuestos de separaciones legales y de uniones de hecho, los progenitores tienen que ponerse de acuerdo sobre cuál de los dos constituye unidad familiar con todos sus hijos. Así, cuando la custodia de todos los hijos esté atribuida del mismo modo (es decir, todos al padre, o todos a la madre, o

todos a ambos), es necesario el **acuerdo** entre los progenitores a efectos de poder presentar declaración conjunta.

Aplicando este criterio al caso planteado, entendemos, tal como hacía la Hacienda Foral de Álava hasta fechas recientes, que el reclamante tiene derecho a tributar conjuntamente con su hija, a pesar de no convivir con ella, con la única condición de presentar a la Administración un acuerdo con su ex cónyuge en ese sentido.

Sin embargo, como hemos visto, la Diputación Foral de Álava no ha seguido este criterio al revisar las declaraciones del IRPF de 2002, sino que ha encajado estos supuestos en el párrafo 2º del art. 91.2, denegando al reclamante su derecho a tributar conjuntamente, por no tener atribuida la custodia de su hija, en lugar de aplicar a este caso la regla general, que consiste, según nuestra interpretación, en permitir al interesado declarar conjuntamente con su hija si aporta el correspondiente acuerdo con su ex cónyuge.

- Resultado

La Ararteko dirigió una recomendación a la Diputación Foral de Álava, proponiéndole la supresión de su actual criterio de interpretación del artículo 91.2 de la Norma Foral 35/1998, de 28 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en relación con las personas que están separadas legalmente y no tienen atribuida la custodia de sus descendientes, y su sustitución por el criterio mantenido en ejercicios anteriores.

En el momento de cerrar la elaboración de este informe estamos a la espera de la respuesta de la Diputación sobre si esta recomendación ha sido aceptada o no.

C) Impuestos forales. ITP. Sucesiones y donaciones

⇒ *Donación a una hija del usufructo vitalicio de una vivienda, adquirido en su día mediante compraventa. Consolidación de la propiedad (1181/2002)*

- Reclamación

El reclamante adquirió en 1985, juntamente con su esposa, el usufructo vitalicio de una vivienda, quedando atribuida la nuda propiedad de ésta a su hija. En 2001, los padres decidieron donar a su hija su derecho de usufructo, considerando que esta operación estaría exenta por su carácter lucrativo y por el parentesco que une a las partes intervinientes. Sin embargo, la Hacienda Foral giró una liquidación a su hija por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales que fue recurrida por los interesados alegando la exención prevista en la Norma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Ante la falta de respuesta de la Administración, los interesados se dirigieron a la Ararteko solicitando su intervención.

- Análisis

Tras un primer contacto con la Hacienda Foral de Bizkaia sobre este asunto, se nos hizo llegar la resolución desestimatoria del recurso interpuesto por el interesado

contra la referida liquidación. A la vista de esta resolución, solicitamos información complementaria, dado que la Hacienda Foral fundamentaba esta liquidación en una serie de reglas especiales contenidas en la normativa del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en relación con el usufructo y, en particular, con la consolidación del dominio en el nudo propietario, pero no hacía ninguna mención de la alegación expresada por el reclamante en su recurso, referida a la exención del artículo 5 de la Norma reguladora de ese Impuesto, aplicable a las adquisiciones a título gratuito e “inter vivos” cuando el transmitente es el cónyuge o un ascendiente, descendiente, adoptante o adoptado del adquirente.

La peculiaridad de este supuesto radica en que está vinculado no sólo al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, sino también al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales. La relación con este último tributo trae su causa en el hecho de que la constitución de este usufructo tuvo lugar mediante compra y, por tanto, con sujeción a este impuesto. Así, sin olvidar que las donaciones entre ascendientes y descendientes están declaradas exentas de tributación en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en el Territorio Histórico de Bizkaia, resulta que este supuesto concreto (donación de usufructo que se constituyó de forma onerosa y consolidación del dominio en el nudo propietario) se encuentra específicamente regulado dentro del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, siendo objeto de tributación efectiva mediante este impuesto.

La hija del reclamante ha adquirido la titularidad de esa vivienda de forma escalonada, o, dicho de otro modo, en dos fases (primero, la nuda propiedad, y en un momento posterior, al extinguirse el usufructo, el dominio útil). De la misma manera, su tributación también se articula en dos fases, la primera con ocasión de la adquisición onerosa de la nuda propiedad y la segunda, en el momento de consolidarse el dominio, como consecuencia de la extinción del usufructo.

En cuanto a las normativas de los dos impuestos que entran en juego en este supuesto de consolidación del dominio en la persona del nudo propietario, observamos que ambas nos llevan al mismo resultado. Así, la Norma del Impuesto de Sucesiones establece en su artículo 25 que en la extinción del usufructo se exigirá el impuesto según el título de constitución (Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales en este caso). Por otra parte, el artículo 39.3 del Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales señala que si la consolidación del dominio en el nudo propietario tiene lugar por causa distinta del cumplimiento del plazo previsto y de la muerte del usufructuario, se exigirá al nudo propietario la mayor de las liquidaciones entre la prevista en el párrafo anterior de este artículo y la correspondiente al negocio jurídico en cuya virtud se extingue el usufructo. En el caso que nos ocupa, la liquidación mayor es la primera, coincidente con la girada por la Hacienda Foral (6 % sobre el valor atribuido al usufructo en el momento de su extinción), ya que la segunda es cero, como consecuencia, precisamente, de la exención derivada de la donación de padres a hija.

- Resultado

Consideramos que la liquidación analizada había sido practicada en conformidad con la normativa tributaria vigente, y dimos por concluido este expediente, tras remitir al interesado la información correspondiente.

D) Impuestos municipales

⇒ *Aplicación de bonificaciones a las viviendas protegidas en el IBI(1017/2002)*

• Reclamación

Una comunidad de vecinos de Bilbao planteó su desacuerdo con la actuación del Ayuntamiento de esa localidad.

El motivo de su disconformidad radicaba en que esa administración les había girado durante el año 2002 cuatro recibos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), concretamente, los relativos a los ejercicios 1999, 2000, 2001 y 2002, sin tener en cuenta además que las viviendas en las que residían estaban calificadas como viviendas sociales de protección oficial.

• Análisis

La Norma Foral 3/1993, en su Disposición Adicional 1ª incorpora una bonificación del 50 % en la cuota del IBI para las viviendas sujetas al régimen de protección oficial. Esta bonificación tiene una vigencia de tres años a partir del otorgamiento de la calificación definitiva al inmueble.

Con el fin de conocer por qué no se había incorporado la bonificación en los recibos y las razones por las que en un año se habían pasado al cobro cuatro recibos de IBI, la Ararteko efectuó una petición de informe al Ayuntamiento de Bilbao. Esta entidad local nos indicó que se habían ido acumulando retrasos en las actuaciones previas de VISESA y de la Diputación Foral de Bizkaia. Así, reconocía el Ayuntamiento que aunque la promoción había sido entregada a finales de 1998, hasta septiembre de 2001 ellos no habían tenido conocimiento de que tenían que girar el IBI en relación con esas viviendas.

Aun cuando esa entidad local había intentado distanciar en el tiempo el cobro de los recibos, se produjo el efecto de concentración en un mismo año de cuatro liquidaciones, ya que, el Ayuntamiento tenía que evitar que operase la prescripción de algún recibo.

En su explicación, el Ayuntamiento de Bilbao manifestó también a la Ararteko que en la solicitud de alta de las viviendas en el padrón del IBI, que había presentado VISESA, no se hacía ninguna mención de que los inmuebles estuvieran sujetos a limitaciones y, en consecuencia, de que pudieran ser beneficiarios de bonificaciones fiscales; por esa razón no había sido posible tener en cuenta esta circunstancia, a la hora de pasar al cobro los recibos.

En todo caso, junto con lo anterior, el Ayuntamiento de Bilbao nos informó de que iba a atender la petición de la comunidad de vecinos afectada y que se les iba a aplicar la bonificación del 50 % en la cuota de IBI correspondiente a los ejercicios 1999, 2000 y 2001. Para ello, primero tenía que anular las liquidaciones correspondientes a esos tres años y, posteriormente, girar las liquidaciones corregidas.

• Resultado

Informamos a las personas reclamantes de las actuaciones que iba a emprender el Ayuntamiento de Bilbao, para solucionar el problema que les afectaba.

Al mismo tiempo, pusimos en conocimiento del Departamento de Vivienda y Servicios Sociales la disfunción en la actuación de VISESA que se ponía de manifiesto en el expediente de queja, para que, una vez detectado el problema, se adoptaran las medidas adecuadas para evitarlo en un futuro.

⇒ *La incidencia del robo del vehículo en el pago del IVTM (547/2003)*

• Reclamación

Un ciudadano vizcaíno cuestionó ante la Ararteko que el Ayuntamiento de la localidad en la que residía le reclamaba el pago de los ejercicios 2002 y 2003 del IVTM, en relación con un vehículo que le había sido sustraído a principios de mayo de 2002.

Entendía el afectado que realmente, a partir de la denuncia de la sustracción ante la Ertzaintza, no había tenido a su disposición la furgoneta y, en consecuencia, que no había podido circular con ella, por lo que, a su juicio, no procedía el pago del impuesto.

• Análisis

Conviene tener en cuenta que el hecho imponible en el IVTM o, lo que es lo mismo, lo que determina la obligación de pago de este impuesto está definido en el Territorio Histórico de Bizkaia por la Norma Foral 7/1989, de 30 de junio, del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Dice así:

“El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría, cuando el domicilio que conste en el permiso de circulación corresponda a un municipio del Territorio Histórico de Bizkaia.

Se considera vehículo apto para la circulación el que hubiese sido matriculado en los registros públicos correspondientes y mientras no haya causado baja en los mismos. A los efectos de este impuesto también se considerarán aptos los vehículos provistos de permisos temporales y matrícula turística.”

Esto supone que la obligación de pago se deriva de la titularidad del vehículo y del hecho de que el vehículo no haya sido dado de baja en los registros de Tráfico, porque sólo en ese caso, a efectos de IVTM, el vehículo no es apto para circular. Esto es, la disponibilidad real del vehículo no tiene una incidencia práctica.

La denuncia, si bien va a constituir medio suficiente para poder darlo de baja en los registros de Tráfico, no produce como efecto inmediato la baja automática del vehículo en dichos registros, pues es preciso que el ciudadano lo solicite expresamente.

Quien gira el impuesto es un Ayuntamiento y éste sólo tiene a su disposición los datos que se inscriben en los registros públicos de las jefaturas de Tráfico, para realizar su labor. De ahí la gran importancia que tiene dar una difusión frente a terceros de todas las incidencias que afectan a los vehículos.

La legislación en materia de tráfico permite en supuestos de sustracción de un vehículo darlo de baja temporal en el Reglamento General de Vehículos. Ahora bien, esta actuación se realiza siempre previa solicitud de su titular.

• Resultado

Informamos al afectado de que la actuación de su Ayuntamiento se había ajustado a la legalidad vigente y le aconsejamos que solicitara, cuanto antes, la baja tempo-

ral del vehículo por sustracción en la Jefatura Provincial de Tráfico de Bizkaia, pues en otro caso, continuaría año tras año generándose la obligación de pago de un nuevo IVTM.

E) Tasas municipales

⇒ *Ocupación de las calles con andamios (877/2003)*

- Reclamación

Se recibió en esta institución un escrito de queja promovido de una comunidad de propietarios de Bilbao, en el que planteaban su disconformidad con la desestimación por parte de esa entidad local de una solicitud de anulación de varios recibos, girados en concepto de tasa por ocupación de la vía pública con andamios.

Los afectados alegaban que las obras se habían iniciado en noviembre de 2001 y concluido en junio de 2002. No obstante, se les pretendía cobrar los períodos comprendidos entre el 2º trimestre de 2001 y el 2º trimestre del 2002.

Asimismo, se daba la circunstancia de que, por un error de transcripción en la leyenda que figura en el recibo, el Ayuntamiento de Bilbao había pasado al cobro en tres ocasiones el recibo relativo al “3 trimestre 2002, ANDAMIO”. Este recibo había sido anulado, en un primer momento, por no haberse realizado el hecho imponible, pero, paradójicamente, cuando se recibió y recurrió por tercera vez, el recibo fue confirmado, ya que en realidad hacía referencia al 2º trimestre de 2002.

- Análisis

La Ordenanza fiscal que regula las tasas por utilizaciones privativas y aprovechamientos especiales del dominio público municipal en Bilbao establece que, cuando no se fija expresamente en la autorización de la ocupación de la vía pública su concreta duración, el período por el que se ha de abonar se entiende que empieza el día en el que se concede la autorización para que se ocupe la calle con los andamios, y que concluye una vez se otorga la conformidad municipal con la declaración de baja que han realizado los vecinos en el Ayuntamiento.

En el presente caso, la autorización para la ocupación de la vía pública con los andamios se había concedido en abril de 2001 (2º trimestre de 2001) y en noviembre de 2002 fue aportada la certificación de final de obra fechada en junio de 2002 (2º trimestre de 2002), por lo que, en principio, correspondía abonar desde el 2º trimestre de 2001 al 2º trimestre de 2002.

Los afectados alegaban que las obras se habían iniciado en noviembre de 2001, pero no aportaban una prueba de cuándo se empezaron a colocar los andamios en la calle, que a estos efectos era el dato importante. En este sentido, se les sugirió que revisaran las facturas abonadas a la empresa que colocó los andamios o que se pusieran en contacto con ella, para que les emitiese alguna certificación que se pudiera presentar ante el Ayuntamiento de Bilbao en relación con el tiempo que realmente estuvieron instalados los andamios sobre la vía pública.

Finalmente, se puso de manifiesto ante el Ayuntamiento que la propia actuación municipal, al incorporar en todos los recibos la mención “3 trimestre 2002, ANDA-

MIO” había originado la confusión y el desconcierto en la comunidad de propietarios, lo que había propiciado que no se abonase en plazo el recibo. Por ello, la Ararteko propuso que se anulasen los recargos y posibles gastos derivados de la reclamación en período ejecutivo de ese concreto recibo.

- Resultado

El Ayuntamiento de Bilbao accedió a anular y devolver el importe del recibo pagado en fase de apremio y a emitir uno nuevo por el principal de la deuda.

7. INTERIOR

7.1. INTRODUCCIÓN

En el año 2003 la institución del Ararteko ha recibido 107 quejas en el área de Interior, lo que representa un 10,04 % del total de quejas presentadas en este periodo. Ello ha supuesto una disminución del 19,6 % en relación con las quejas registradas el año 2002 en esta área. El desglose de las quejas, atendiendo a las administraciones públicas concernidas, ha sido el siguiente:

- Administración local	56
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	36

Tomando en consideración las materias sobre las que han versado, la distribución ha sido:

- Tráfico	55
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	26
- Derechos y libertades	15
- Juegos y espectáculos	5
- Otros aspectos	4
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	1
- Seguridad ciudadana	1

Se han tramitado, además, 6 expedientes iniciados de oficio, referidos a las siguientes subáreas: centros de detención (3), derechos y libertades (1), seguridad ciudadana (1) y tráfico (1).

Como en años anteriores, las quejas que hemos recibido durante este periodo en materia de **tráfico** afectan fundamentalmente al régimen sancionador, y, en particular, al procedimiento seguido para imponer las sanciones por infracción de la normativa de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Este año, sin embargo, han disminuido las quejas relacionadas con el modo de practicar las notificaciones personales. Además, a diferencia de lo que sucedía en periodos precedentes, las quejas que por tal motivo hemos tenido no se han referido a las notificaciones fallidas por estar ausente la persona destinataria, sino que han estado originadas, en la mayoría de los casos, por el hecho de que la notificación se dirigiera a un domicilio distinto al que determina la normativa específica reguladora de estos procedimientos (art. 78.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo).

Se han incrementado, por el contrario, las quejas sobre problemas derivados de la tramitación estereotipada, y conforme a modelos preestablecidos, de los procedimientos sancionadores en esta materia, como son la falta de pronunciamiento de la Administración sobre las pruebas propuestas por la persona interesada, la falta de respuesta específica a las alegaciones presentadas u otros de esta índole. Por esta razón, y debido a la relevancia que el tema posee desde la perspectiva del derecho de defensa recono-

cido en el artículo 24.2 de la CE, hemos considerado oportuno abordar la cuestión en una recomendación de carácter general, que incluimos en este informe (Capítulo VI).

Es preciso seguir insistiendo en la obligación de resolver los recursos administrativos interpuestos contra las sanciones antes de proceder a su ejecución forzosa (arts. 83 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y 20 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero), ya que, según hemos comprobado, la actuación de algunos ayuntamientos se aleja todavía de esta práctica.

Tenemos que señalar, por otro lado, las quejas motivadas por el hecho de que una misma infracción haya sido denunciada, y sancionada, dos veces. Hemos resumido una de estas quejas (1251/2002) en el epígrafe siguiente.

Preocupa de manera especial a esta institución la indebida utilización que, a menudo, se realiza de las plazas de aparcamiento reservadas a personas con discapacidad en algunos de nuestros municipios. Lamentablemente, este problema ha continuado siendo motivo de queja este año, y ha propiciado, asimismo, nuestra intervención de oficio.

El escaso respeto que algunas personas muestran por las plazas de aparcamiento reservadas constituye una grave lesión de los derechos de un colectivo merecedor de protección cualificada, y un evidente menosprecio de sus condiciones.

Resulta, por ello, esencial que los ayuntamientos se impliquen firme y decididamente en la defensa de estos derechos, observando una especial diligencia en el cumplimiento de las funciones de vigilancia del debido uso de las plazas reservadas, que el ordenamiento jurídico les atribuye.

En lo que concierne a otros ámbitos de esta misma área, hay que destacar, en primer lugar, las quejas que nos han presentado dos trabajadores de sendas empresas que tienen adjudicada la realización de servicios en comisarías de la Ertzaintza, debido a que el Departamento de Interior no les autoriza a formar parte de los equipos de trabajo encargados de llevar a cabo las labores contratadas por las empresas. En ambos casos, los reclamantes se quejaban de que el departamento citado no les había dado a conocer los motivos de esta decisión, a pesar de haberlo solicitado con reiteración. A la fecha de cierre del informe, estábamos aún a la espera de que el Departamento de Interior nos informase sobre tales motivos, y nos explicase las razones por las que no dio a conocer a los reclamantes el fundamento de su decisión y los criterios de carácter material que aplica para autorizar la entrada del personal de las empresas de servicio a las dependencias policiales.

Es relevante, asimismo, la queja de una persona que había sido detenida por la Ertzaintza dos veces en un periodo de diez días -por desobediencia y agresión a los agentes-, porque vuelve a plantear una cuestión recurrente, como es la detención por conductas que, desde la primera calificación judicial, se consideran faltas.

La institución del Ararteko no ignora las dificultades que entraña la aplicación práctica del artículo 495 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y el establecimiento de criterios generales que permitan delimitar el delito de la falta. Ya pusimos de relieve estas dificultades en la recomendación específica 8º e) del informe *Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (Bilbao)*. Sin embargo, dicha constatación no nos impidió entender que “*se puede avanzar en la línea de articular mecanismos preventivos y de control posterior sobre las detenciones realizadas*”. En este sentido, proponíamos allí algunas medidas preventivas para evitar la

detención por conductas que carecen de la necesaria relevancia penal (cfr. Informe al Parlamento Vasco 1998, cap. VI).

Ahondando en esta línea preventiva, hemos recordado al Departamento de Interior las medidas citadas, y le hemos pedido que nos comunique si está realizando, con un carácter general, el control cuantitativo de las detenciones por resistencia, desobediencia, agresión a los agentes, o infracciones similares, y el análisis de las resoluciones judiciales sobre el particular a que hacíamos referencia en la recomendación (cfr. recomendación general sobre estas cuestiones en el cap. VI del informe citado). Le hemos pedido también que nos explique las razones por las que, en el caso de la queja, no se había hecho uso de la “diligencia de imputación”, ya que ésta era una de las medidas que ese departamento había puesto en marcha, según nos comunicó, para dar cumplimiento a dicha recomendación, y pretendía, según la información que nos facilitó al respecto, disminuir el número de detenciones basadas en la presunta comisión de los ilícitos penales mencionados. A la fecha de cierre del informe, no habíamos recibido aún dicha información.

La misma cuestión subyace en la queja de otro ciudadano, al que también detuvo la Ertzaintza -por una falta de desobediencia a los agentes y por su negativa a identificarse- en el curso de una actuación policial, que, al parecer, tuvo su origen en el hecho de que el reclamante se dirigiera a los agentes en euskara. Esta queja ha planteado, además, otros dos asuntos igualmente recurrentes: la actitud de algunos agentes ante la utilización del euskara y la circunstancia de que la petición de información sea interpretada, en ocasiones, por los agentes como una falta de respeto o desobediencia desencadenante de la detención de quien demanda las explicaciones.

Las actuaciones policiales con personas extranjeras en el barrio de San Francisco de Bilbao han vuelto a ser motivo de queja este año.

Una de tales quejas la ha presentado una persona que trabaja con inmigrantes en la zona, tras presenciar que dos agentes introducían a un hombre en el portal de un inmueble. Esta persona aseguraba, además, haber escuchado testimonios de inmigrantes del barrio, denunciando haber sufrido cacheos y registros corporales en el interior de los portales.

La institución del Ararteko tuvo ocasión de abordar este problema en el informe sobre *Actuaciones Policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (Bilbao)*. Entre las recomendaciones que dirigimos en ese informe a la Ertzaintza y a la Policía Local de Bilbao había una específica relativa a “*los controles sobre las pertenencias personales de los viandantes*” [recomendación 8.2)], donde, además de insistir en que dichos controles han de limitarse a los supuestos permitidos por la ley y ser siempre “superficiales”, hicimos hincapié en que no deben realizarse dentro de portales o de otros lugares cerrados (cfr. Informe al Parlamento Vasco 1998, cap. VI).

Partiendo de esta recomendación, hemos solicitado al Departamento de Interior y al Ayuntamiento de Bilbao que nos informen sobre cómo la aplican, así como sobre los hechos denunciados en la queja. A la fecha de cierre del informe, no habíamos recibido aún dicha información.

La otra queja, por igual motivo, la ha presentado el propio afectado por la actuación policial. Según su relato, dos agentes uniformados de la Ertzaintza lo introdujeron en el portal de un inmueble contiguo al lugar en el que se encontraba con un amigo, y allí lo registraron, lo desnudaron, y tiraron al suelo las pertenencias personales que portaba.

En respuesta a la información que le solicitamos para resolver esta queja, el Departamento de Interior nos comunicó que, por los hechos mencionados, se estaban sustanciando unas diligencias previas en la jurisdicción penal, y que cualquier actuación debía quedar supeditada a la resolución de lo que se dictase en sede judicial. Sin embargo, según pudimos saber, esas diligencias previas habían sido ya archivadas antes de que solicitásemos la colaboración de ese departamento. Además, a nuestro modo de ver, la apertura de unas diligencias previas en la vía penal no puede ser impedimento para investigar los hechos concernidos por esas diligencias (art. 91.5 de la Ley de Policía del País Vasco). Así se lo hemos trasladado al Departamento de Interior, solicitándole que nos informe sobre las investigaciones desarrolladas para clarificar los hechos denunciados por el reclamante, y sobre el su resultado. A la fecha de cierre del informe, no habíamos recibido aún esa información.

La existencia de diligencias judiciales fue, igualmente, la respuesta que ofreció el Departamento de Interior a la petición de información que le dirigimos con relación a otra queja sobre un miembro de la Ertzaintza. También en este caso supimos, no obstante, que las diligencias habían sido archivadas casi dos meses antes de que ese departamento nos comunicase que condicionaba su actuación al resultado de esas diligencias.

Este año, al igual que en el informe del 2002, tenemos que destacar la queja de una mujer que acudió a la policía –en este caso, a la Ertzaintza– para denunciar malos tratos de su marido, y que no logró su objetivo, debido, al parecer, al trato incorrecto que le dispensó el agente encargado de atenderla. El Departamento de Interior investigó los hechos y llegó a la conclusión de que, efectivamente, el agente no había actuado conforme a las pautas debidas.

Tenemos que mencionar, asimismo, la queja que una persona extranjera nos ha presentado, porque, en el curso de su detención, la Ertzaintza extravió su permiso de residencia. Según constatamos en la copia de la diligencia de registro corporal que nos facilitó el reclamante, al producirse la detención, portaba, entre otras pertenencias, el documento citado. Además, con ocasión de la visita que el personal de esta institución realizó a las dependencias policiales en las que tuvo lugar la detención, comprobamos que en la diligencia de pertenencias entregadas se hacía constar expresamente que faltaba el permiso de residencia del interesado. A la fecha de cierre del informe, no habíamos recibido aún la información que solicitamos al Departamento de Interior para resolver la queja.

La actuación de la Policía Local de Donostia-San Sebastián en relación con el decomiso de mercancías objeto de venta ambulante sin autorización ha sido denunciada en dos ocasiones durante este periodo. Hemos resumido una de las quejas en el epígrafe siguiente (490/2003). La segunda queja, que planteaba una cuestión similar a la que hemos extractado, ha sido, sin embargo, resuelta favorablemente durante su tramitación, al haber devuelto el Ayuntamiento, según nos comunicó, la mercancía intervenida al vendedor.

Posee una especial significación, por la importancia de las cuestiones que suscita, la queja que el Director de un Instituto de Educación Secundaria nos ha presentado con relación a la entrada en el centro, sin su conocimiento, de dos agentes de la Ertzaintza y al modo en que éstos actuaron en el interior del recinto educativo. Hemos incorporado un resumen de esta queja (467/2002) a la selección del epígrafe siguiente.

Durante el año 2003 hemos vuelto a recibir quejas por presuntos malos tratos y torturas durante detenciones sometidas a la llamada legislación “antiterrorista” realiza-

das por la Ertzaintza. Para ello, nos hemos reunido en diversas ocasiones con representantes de la asociación *Gurasoak* y también han acudido a la Ararteko los progenitores de algunos jóvenes detenidos por su presunta participación en la *kale borroka*, a quienes se les ha aplicado el régimen de incomunicación.

Los motivos más habituales de queja pueden agruparse en torno a tres aspectos:

- a) Algunas se refieren al momento en que se practica la detención. Se denuncia, por ejemplo, la presencia de medios de comunicación; trato incorrecto a los miembros de la familia; incautación de objetos que, en su opinión, nada pueden aportar a la investigación policial y sí entorpecer el funcionamiento normal de la vida familiar (ej.: fotos de la boda de los padres, agenda profesional del padre...); ausencia del secretario judicial en los primeros momentos de la intervención policial o que éste no se dé a conocer ni muestre la autorización de registro; etc.
- b) Durante la estancia en dependencias policiales, los reclamantes refieren malos tratos infligidos a la persona detenida. Aunque los relatos varían, las denuncias más frecuentes suelen concretarse en: amenazas, insultos y presiones psicológicas; interrogatorios sin presencia de abogado; no dejar dormir; obligarles a permanecer mucho tiempo en determinada posición (por ejemplo, en cuclillas); no proporcionar comida; tirones de pelo o golpes aislados; obligar al detenido a desnudarse o mantenerse desnudo; humillaciones o vejaciones de tipo sexual... Las familias se quejan, asimismo, de que no se les proporciona información básica, especialmente, la relativa a dónde se encuentra el detenido o cuándo pasará a disposición judicial. Aunque la Ertzaintza asegura que se proporciona un número de teléfono en el que se facilita información, la mayoría de los familiares que lo han utilizado consideran que no satisface sus necesidades, y algunos han llegado a calificarlo de “teléfono de desinformación”, “tomadura de pelo” o expresiones similares.
- c) En general, los reclamantes manifiestan su disconformidad con lo que, a su entender, supone una aplicación sistemática de la incomunicación y de la ampliación del tiempo de detención, con independencia de que tales medidas excepcionales sean necesarias en el caso concreto. Por otra parte, al margen de la detención propiamente dicha, en bastantes casos -referidos especialmente a personas que habían sido detenidas en otras ocasiones y puestas en libertad- se han recogido quejas sobre persecución o ensañamiento policial.

Como es sabido, las posibilidades de intervención de la Ararteko ante este tipo de reclamaciones son muy reducidas. No puede ignorarse que tanto la detención misma como su prórroga, la incomunicación o los registros domiciliarios han sido autorizados por un juez, a quien corresponde, según el ordenamiento jurídico, velar por los derechos del imputado durante todo el procedimiento penal. Por otro lado, resulta habitual que el propio afectado formule una denuncia judicial sobre los hechos, lo que imposibilita la actuación de esta institución, que no puede entrar a examinar aquellos asuntos que hayan sido sometidos a la consideración de los tribunales.

Por todo ello, nuestra labor en estos casos no suele dirigirse al esclarecimiento de los hechos denunciados, sino que se centra en la función preventiva y de supervi-

sión de las prácticas policiales, con el fin de establecer los mecanismos que eviten o, en su caso, permitan descubrir y sancionar las actuaciones ilícitas. De cualquier modo, motivos puramente humanitarios nos llevan con frecuencia a ponernos en contacto con responsables del Departamento de Interior para interesarnos por el estado de personas detenidas, respecto a las que sus familiares expresan alguna preocupación específica.

En este sentido, hemos de lamentar que, durante el pasado año, algunas de las informaciones obtenidas de ese modo resultaron inexactas (por ejemplo, sobre si se había entregado o no una prenda o una medicina a un detenido, o sobre el momento de presentación ante la Audiencia Nacional...), lo que nos ha llevado a cuestionar la conveniencia de seguir realizando ese tipo de mediación.

Por otra parte, en la misma línea de trabajo de años anteriores, hemos revisado registros informáticos y atestados referidos a detenciones incomunicadas. De esa manera, hemos comprobado que las visitas de la comitiva judicial y/o del médico forense constituyen una práctica habitual. También consideramos un elemento de garantía los traslados ocasionales de personas detenidas a centros hospitalarios. En el plano negativo, hay que mencionar la existencia de frecuentes errores en los datos analizados (por ejemplo, al reflejar la hora concreta en que se solicita un abogado de oficio o se practica una determinada diligencia policial). Ciertamente, en la mayoría de los casos analizados se trata de errores “menores” y posiblemente atribuibles al propio procedimiento de introducción de datos, pero debemos insistir en la importancia de que todo el desarrollo de la detención policial quede reflejado documentalmente del modo más exacto posible. En este sentido, hemos dirigido al Departamento determinadas sugerencias que podrían contribuir a paliar las deficiencias detectadas, pero, por el momento, no hemos recibido respuesta alguna.

De cualquier modo, una de las principales novedades acaecidas durante el pasado año se cifra en la puesta en marcha del *Protocolo para la Coordinación de la asistencia a personas detenidas en régimen de incomunicación* y del *Servicio de atención a familias de detenidos en régimen de incomunicación*.

Esta institución considera muy positivo el intento de coordinación entre diferentes instancias (Ertzaintza, Osakidetza e Instituto Vasco de Medicina Legal). Por otra parte, siempre hemos entendido que los reconocimientos médicos constituyen una garantía de los derechos de las personas detenidas. En este sentido, el protocolo, en cuanto desarrolla o concreta las posibilidades de tales reconocimientos, refuerza su virtualidad garantista. No obstante, es evidente que los exámenes médicos, como muestra la experiencia y opinión de los profesionales, tienen sus limitaciones y difícilmente pueden aclarar la existencia o no de determinadas prácticas policiales que se han imputado a la Ertzaintza en estos casos (sirvan como ejemplo el no dejar dormir, o las amenazas, insultos o diferentes formas de presión psicológica a los detenidos). En cualquier caso, nos parece necesario realizar una evaluación de la aplicación real del protocolo, aspecto sobre el que hemos pedido información, sin que hasta el momento la hayamos recibido.

En cuanto al Servicio de atención a familiares, los afectados afirman que no ha supuesto ninguna mejora sobre la situación previa. Por su parte, esta institución ha manifestado ya en múltiples ocasiones su propuesta de que la información facilitada incluya el lugar concreto (comisaría) en que se encuentra la persona detenida, así como el momento en que se prevé su puesta a disposición judicial. Considera que ninguna de

estas dos informaciones alteran las condiciones de incomunicación y, sin embargo, contribuyen a paliar la incertidumbre de los familiares directos.

Otra de las medidas que, a nuestro entender, pueden tener eficacia preventiva de eventuales abusos policiales consiste en la puesta en marcha de un sistema de control mediante grabaciones de vídeo en las dependencias de la Ertzaintza. En este sentido, formulamos en 1999 una recomendación, y venimos realizando una labor de seguimiento sobre su cumplimiento.

Como ya expusimos en el pasado informe anual, con ocasión de las visitas que habitualmente realizamos a centros de detención de la Ertzaintza, hemos comprobado que el sistema ha sido instalado y, en general, se encuentra en funcionamiento, y que ha servido ya para esclarecer algunos incidentes y/o denuncias judiciales referidas a detenciones. No obstante, hay que poner de relieve que en algunas comisarías -en las que han tenido lugar detenciones incomunicadas- hay dos zonas diferentes de calabozos, totalmente independientes entre sí, y el sistema de grabación sólo se ha instalado en una de ellas, curiosamente, la que menos se utiliza, puesto que corresponde a la Unidad de Tráfico. Parece obvio que esa forma de proceder resta eficacia preventiva al sistema propuesto, por lo que hemos de concluir que -por las informaciones que tenemos- sigue sin darse pleno cumplimiento a la Recomendación 81/1999.

Por otra parte, hemos vuelto a preguntar al Departamento de Interior sobre otros aspectos de la recomendación mediante los que se pretendía reforzar su dimensión garantista -relativos, por ejemplo, a determinar quién va a ser responsable de las grabaciones; durante qué plazo y con qué criterios se van a conservar éstas, etc.-, y sobre los que no se nos ha proporcionado información alguna.

Finalmente, en el ámbito de juegos y espectáculos conviene tener en cuenta que la mayor sensibilización ciudadana en relación con la protección y defensa de los derechos de los animales favorece que personas particulares, a título individual, y asociaciones protectoras se dirijan a las administraciones públicas y luego a la Ararteko en demanda de una materialización de esos derechos, para lo cual inciden en la necesidad de que las administraciones ejerzan las funciones de vigilancia y control que les han sido encomendadas. En este sentido, podemos destacar dos quejas promovidas por una asociación de defensa de los animales en las que se denunciaba, por una parte, la utilización de animales domésticos en espectáculos callejeros, y, por otra, la exhibición de especies animales salvajes en núcleos zoológicos ambulantes.

7.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Derechos y Libertades

⇒ *Actuaciones policiales en un Instituto de Educación Secundaria sin conocimiento del Director del Centro (467/2002)*

- Reclamación

El director de un instituto de Educación Secundaria se dirigió a la institución para quejarse de la inhibición del Departamento de Educación, Universidades e Investiga-

ción ante el hecho de que dos agentes de la Ertzaintza hubieran entrado en el recinto educativo e interpellado a algunos alumnos allí presentes, sin su conocimiento.

Se quejaba, asimismo, de la situación de desamparo en la que, entendía, había colocado el departamento citado tanto a él como al alumnado del centro, al haberse inhibido del asunto, y no haberle defendido cuando, a raíz de su intervención ante los agentes en el propio recinto educativo, en calidad de director del instituto, el Departamento de Interior inició la tramitación, contra él, de un procedimiento sancionador, como presunto responsable de la celebración de una manifestación no comunicada, que había tenido lugar, más tarde, en las inmediaciones del propio centro docente.

- Análisis

Atendiendo al planteamiento de la queja, solicitamos, en un primer momento, la colaboración del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, para que nos informase de las cuestiones que el interesado nos había trasladado.

El examen de la documentación que ese departamento nos facilitó nos permitió comprobar que no había dado respuesta formal a ninguno de los sucesivos escritos que el reclamante le había dirigido denunciando la entrada de los agentes en el instituto, y solicitando, ante tales hechos y ante la posterior iniciación del procedimiento sancionador por el Departamento de Interior, amparo para sí mismo y para el alumnado del centro, ni había contestado a sus reiteradas peticiones de acceso al expediente informativo que había tramitado para esclarecer los hechos. Pero, junto a ello, constatamos que había prestado cierto asesoramiento jurídico al promotor de la queja en el procedimiento sancionador, y que había tenido también una intervención decisiva en el archivo de dicho procedimiento, que finalmente se produjo.

Estimamos, no obstante, que el incumplimiento de la obligación de resolver expresamente, y en la forma debida, las solicitudes que el interesado había presentado, unido a la falta de información sobre las actuaciones que estaba desarrollando ante el Departamento de Interior, y a la negativa –a nuestro entender, infundada– a facilitarle una copia del expediente informativo, había servido para generar en el promotor de la queja la equivocada impresión de que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación se había inhibido y le había dejado a él, en tanto que director del instituto, y al propio alumnado del Centro, en una situación de completo desamparo.

Por ello, consideramos que ese departamento debía responder a las cuestiones que el reclamante le había planteado, y facilitarle una copia del expediente informativo, pues, de este modo, además de cumplir con su obligación legal (arts. 42 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), contribuiría, también, a disipar las dudas sobre el alcance real de la actuación que había desarrollado en defensa del interesado y del alumnado del instituto que dirigía.

Por otro lado, del análisis de la documentación que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación nos remitió, y de la que el propio reclamante nos fue proporcionando con posterioridad a la presentación de su queja, inferimos que los agentes de la Ertzaintza habían accedido al patio del instituto e interpellado a algunos alumnos allí presentes, sin que mediase autorización, ni siquiera conocimiento, del director del centro. Inferimos, asimismo, que éste, al enterarse de la presencia de los agentes, se había dirigido a ellos, identificándose como tal director, y que los agentes

habían hecho caso omiso de esta circunstancia, y le habían solicitado su documento nacional de identidad.

Consideramos que esta actuación de los agentes había sobrepasado los límites que, para la entrada en el interior de los centros docentes públicos, se derivan del artículo 21 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, y había ignorado que el director de un centro docente público es, conforme al estatus legal de este órgano, el representante del centro y de la propia Administración educativa en el centro, y, como tal, el responsable de su normal funcionamiento, y de su alumnado (artículo 21 de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, vigente a la sazón, en relación con los artículos 33 y 34 de la Ley autonómica 1/1993, de 19 de febrero, y 50 y ss. del Decreto 82/1986, de 15 de abril).

De acuerdo con la misma documentación, consideramos, igualmente, que el promotor de la queja había actuado en el ejercicio de sus funciones como director del centro (particularmente, la de adoptar las medidas necesarias para restablecer el normal funcionamiento del centro, alterado por presencias ajenas a la propia comunidad escolar), y que, debido a ello, no existía ningún fundamento para que el Departamento de Interior hubiera iniciado un procedimiento sancionador contra él como presunto responsable de no comunicar la manifestación que se había desarrollado después en las inmediaciones del instituto.

Trasladamos nuestra valoración al Departamento de Interior, indicándole que debía adoptar medidas correctoras, para evitar que pudieran repetirse en los centros docentes actuaciones similares a las que habían originado la queja.

- Resultado

El Departamento de Educación, Universidades de Investigación nos comunicó que había facilitado al interesado una copia del expediente reservado que había solicitado, y que también le había dado cuenta de las actuaciones que había desarrollado en su defensa, a raíz de los hechos que habían motivado la queja.

La respuesta que el Departamento de Interior ofreció, por su parte, a la valoración que le remitimos trataba únicamente del procedimiento sancionador que había tramitado. Nada expresaba, sin embargo, sobre las cuestiones que le habíamos suscitado con relación a la entrada de los agentes en el recinto educativo y al trato que dispensaron al director, ni nos informaba tampoco sobre las medidas correctoras adoptadas.

Por esta razón, nos dirigimos nuevamente a dicho departamento, reiterándole la petición de colaboración que le habíamos formulado con relación a estas cuestiones.

A la fecha de cierre del informe, no habíamos recibido aún la información solicitada.

⇒ *Incumplimiento de las garantías legalmente establecidas para decomisar las mercancías en un caso de venta ambulante sin autorización (490/2003)*

- Reclamación

La asociación Gipuzkoako SOS Arrazakeria solicitó la intervención de esta institución para que la Policía Local de Donostia-San Sebastián devolviera la ropa que había decomisado a dos personas extranjeras, que realizaban venta ambulante sin autoriza-

ción, y respondiera expresamente a la petición que la asociación había presentado en el Registro de la Policía Municipal, instando que se le indicase cómo recuperar las mercancías decomisadas.

La asociación se quejaba, además, de que el comisario-jefe de la Guardia Municipal no hubiera cumplido la orden expresa que el concejal delegado de Movilidad y Vías Públicas le había dado para que devolviera las mercancías intervenidas a sus propietarios.

- Análisis

Tras examinar la documentación e información que el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián nos facilitó para resolver la queja, comprobamos que el decomiso tenía un carácter puramente cautelar, y que había sido adoptado por los agentes de la Policía Local que intervinieron en los hechos al margen de cualquier procedimiento sancionador. También constatamos que no se había otorgado a los interesados el preceptivo trámite de audiencia, ni el sustitutivo de alegaciones (art. 44.1 de la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial, y arts. 31.2 y 32 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco), y que la intervención cautelar de las mercancías se había llevado a cabo sin respetar las demás exigencias -formales y materiales- establecidas en la Ley de la Actividad Comercial: no había, en efecto, en ninguno de los documentos que los agentes cumplimentaron (las actas de intervención de la mercancía decomisada, las denuncias, y un informe) la más mínima justificación de que las mercancías intervenidas fueran falsificadas, fraudulentas, no identificadas o de que incumplieran los requisitos mínimos establecidos para su comercialización, y tampoco se justificaba en dichos documentos que el decomiso resultase necesario para asegurar la eficacia de la sanción que pudiera imponerse en el procedimiento sancionador, ni se contenía en ellos ninguna clase de motivación sobre las razones por las que se había acordado decomisar cautelarmente las mercancías.

La documentación que el Ayuntamiento nos facilitó revelaba, por el contrario, que los agentes de la Policía Local habían tomado esta decisión debido, únicamente, a que la venta de la mercancía decomisada se estaba realizando sin autorización.

El Ayuntamiento trató de justificar, a posteriori, la medida adoptada por los agentes, enunciando en un informe diversas deficiencias de las mercancías intervenidas en cuanto a su etiquetado. No pudimos saber en qué se basaba el informe para afirmar dichas deficiencias, pues los agentes no apreciaron in situ estas circunstancias, no las reflejaron documentalmente, ni justificaron el decomiso en razón de su concurrencia, y los expedientes administrativos que el Ayuntamiento nos facilitó tampoco daban ninguna noticia al respecto. Pero, en cualquier caso, consideramos que lo relevante era que, con arreglo al régimen legal de aplicación, la motivación debía contenerse en el propio acuerdo de intervención cautelar, referirse no sólo a la concurrencia de alguno de los supuestos materiales que habilitaban legalmente a actuar de este modo, sino también a la necesidad de la medida para asegurar la eficacia de una eventual sanción, y ser, además, conocida por las personas interesadas.

De acuerdo con este análisis, concluimos que no se habían observado en el caso las garantías legalmente establecidas para decomisar cautelarmente las mercancías, y que, por esta razón, el decomiso tenía que dejarse sin efecto.

Por otro lado, durante la tramitación de la queja supimos que el Ayuntamiento había sancionado, finalmente, a los dos vendedores ambulantes con una multa y con el decomiso de las mercancías intervenidas cautelarmente. Comprobamos, sin embargo, que las sanciones se habían impuesto sin que previamente se hubiera iniciado ni tramitado ningún procedimiento, pues no había, en la documentación que el Ayuntamiento nos proporcionó, ninguna constancia del acuerdo de iniciación, ni de los restantes trámites que, conforme a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (art. 127 y ss.), y a la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (arts. 34 y ss.), son preceptivos en todo procedimiento sancionador.

También comprobamos que las resoluciones sancionadoras no motivaban la sanción de decomiso. Dicha motivación resultaba esencial, en nuestra opinión, a tenor de la regulación de la Ley de la Actividad Comercial, que configura esta sanción con un carácter meramente potestativo, y no automático, como parecía haberlo entendido el Ayuntamiento (art. 44.3).

Partiendo de estas constataciones, y atendiendo a la dimensión constitucional que el procedimiento posee en el ámbito sancionador, en tanto que instrumento al servicio de la realización del derecho de defensa del artículo 24 de la CE, consideramos que las sanciones habían sido acordadas prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y habían vulnerado, además, el derecho de defensa de las personas inculpadas. Por este motivo, entendimos que estaban aquejadas de un vicio de nulidad radical [art. 62.1.a) y e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre].

Durante la tramitación de la queja supimos, igualmente, que el Ayuntamiento había mantenido el decomiso después de dictar las resoluciones sancionadoras, pese a que dichas resoluciones no contenían ninguna disposición cautelar, y a que no habían sido resueltos los recursos administrativos que las personas interesadas habían interpuesto contra las sanciones. A la vista de ello, entendimos que esta actuación carecía de habilitación legal, dado que el decomiso cautelar se había extinguido al acordarse las sanciones [art. 31.8.a) de la Ley autonómica 2/1998, de 20 de febrero, citada], y que el Ayuntamiento no podía ejecutar la sanción de decomiso hasta que no resolviera expresamente los recursos (art. 43.5 de la misma ley).

En lo concerniente a la falta de respuesta expresa de la Policía Municipal a la solicitud que la asociación promotora de la queja había presentado en su Registro, constatamos, en la documentación que el Ayuntamiento nos proporcionó, que dicha solicitud, oficialmente registrada, no había sido contestada. Sin embargo, el Ayuntamiento no nos facilitó ninguna explicación sobre esta actuación, ni atendió a los sucesivos recordatorios sobre su obligación de resolver expresamente la solicitud (art. 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) que le dirigimos durante la tramitación de la queja.

En cuanto al incumplimiento de la orden expresa que el concejal delegado de Movilidad y Vías Públicas había dado al comisario-jefe de la Guardia Municipal para que devolviera a las personas interesadas la mercancía intervenida cautelarmente, comprobamos que dicha orden figuraba en la documentación que el Ayuntamiento nos había proporcionado. No obstante, el propio comisario-jefe de la Guardia Municipal, que nos había remitido esa documentación, negó categóricamente su existencia, y lo hizo sin ofrecernos ninguna explicación al respecto.

Finalmente, nos pareció oportuno destacar la contradictoria actuación del concejal delegado de Movilidad y Vías Públicas, que resultaba de la documentación que el propio Ayuntamiento nos había facilitado -ordenando inicialmente la devolución de las mercancías decomisadas cautelarmente, e imponiendo más tarde, de plano, la sanción de decomiso de las mismas mercancías-, así como la pasividad de ese concejal ante la falta de ejecución de dicha orden, que la asociación reclamante denunciaba en su queja.

- Resultado

Con base en el análisis anterior, y en la recomendación de carácter general que realizamos en el informe ordinario correspondiente al año 1998, con el título “Actuación policial en relación con la venta ambulante sin licencia”, dirigimos al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián una recomendación, para que devolviera las mercancías intervenidas cautelarmente, dejase sin efecto las sanciones impuestas a los dos vendedores ambulantes afectados, y respondiera a la solicitud que había presentado la asociación reclamante en el Registro de la Policía Local.

A la fecha de cierre del informe, no conocíamos aún si el Ayuntamiento había aceptado la recomendación.

B) Seguridad ciudadana

⇒ *Vulneración del derecho de defensa por no motivar la denegación de las pruebas propuestas por el inculpado en un procedimiento sancionador (1212/2002)*

- Reclamación

El promotor de la queja solicitó nuestra intervención con relación a la sanción que el Ayuntamiento de Barakaldo había impuesto a su hijo, por una infracción de las previstas en el artículo 25 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana. La queja obedecía a que, según afirmaba el reclamante, el Ayuntamiento había denegado la práctica de las pruebas que el inculpado había propuesto en el procedimiento sancionador, sin ofrecerle otra motivación que la de considerarlas innecesarias.

- Análisis

El examen del expediente administrativo correspondiente al procedimiento sancionador, que el Ayuntamiento de Barakaldo nos facilitó, nos permitió, efectivamente, constatar que el interesado había solicitado la práctica de dos pruebas en el momento procedimental pertinente: la testifical de la persona que, según afirmaba, le acompañaba cuando sucedieron los hechos que motivaron la incoación del procedimiento, y el careo entre los agentes de la policía local que le denunciaron y esa persona, así como entre los propios agentes y él mismo. También nos permitió constatar que la práctica de la prueba testifical había sido rechazada con la única fundamentación de “*considerarla innecesaria*”, como se aseguraba en la queja, y que no había ningún pronunciamiento sobre el careo, el cual tampoco se había practicado.

A la vista de ello, entendimos que el Ayuntamiento había incumplido la obligación de motivar la denegación de la práctica de las pruebas propuestas por el inculpado, exigida por los artículos 80.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con el artículo 137.4 de la misma ley, y 17.2 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. En el caso del careo, porque no había ningún pronunciamiento al respecto, y, en lo concerniente a la prueba testifical, porque la fórmula utilizada para denegarla únicamente daba a conocer la valoración alcanzada, pero no las razones de esa valoración.

Aplicando al caso la jurisprudencia constitucional sobre el derecho de defensa del artículo 24.2 de la CE, y su extensión al ámbito del procedimiento administrativo sancionador, consideramos que el Ayuntamiento había privado al interesado del derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para su defensa, y vulnerado, con ello, el derecho fundamental citado.

El Ayuntamiento nos explicó, durante la tramitación de la queja, las razones que le habían llevado a rechazar la prueba testifical. A tal propósito, nos indicó que consideraba, de acuerdo con el informe de los agentes de la Policía Local intervinientes en los hechos, que ningún testigo acompañaba al inculpado, y que el interesado había mostrado una actitud obstaculizadora, por haber negado la versión de los hechos que los agentes ofrecieron en la denuncia, y haber propuesto dicha prueba.

Aun entendiendo que esas razones tenían que haberse trasladado al interesado en el procedimiento, las analizamos, y llegamos a la conclusión de que no podían justificar materialmente la denegación de la prueba testifical que éste había propuesto. Y ello porque, a nuestro parecer, el Ayuntamiento, al fundamentar de esta forma su decisión, estaba otorgando a la versión policial el valor de prueba absoluta e indiscutible de los hechos, y desconociendo que, en virtud del artículo 24.2 de la CE, la persona inculpada en un procedimiento sancionador ostenta el derecho a negar los hechos que se le imputan y a probar su propia versión. Además, en nuestra opinión, resultaba muy dudoso que las diligencias policiales que obraban en el expediente administrativo pudieran avalar la tesis de que el testigo propuesto no había estado en el lugar de los hechos.

- Resultado

Dirigimos al Ayuntamiento de Barakaldo una recomendación, para que dejase sin efecto la sanción impuesta en el procedimiento sancionador objeto de la queja. El Ayuntamiento no ha aceptado la recomendación.

C) Tráfico

⇒ *Falta de respuesta a la solicitud de una tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad (1097/2001)*

- Reclamación

Una persona solicitó nuestra intervención debido a que el Ayuntamiento de Plentzia no había contestado a la solicitud de una tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, que había presentado en las dependencias municipales, ni a la que más tarde había formulado, instando la expedición de la tarjeta, en aplicación del régimen del silencio administrativo positivo.

- Análisis

Solicitamos al Ayuntamiento de Plentzia que nos proporcionase información sobre el asunto. El Ayuntamiento, tras sucesivos requerimientos, contestó a nuestra petición, cinco meses después, comunicándonos que debíamos dirigirnos a la Mancomunidad de Uribe-Kosta, ya que era dicha entidad la que estaba tramitando la solicitud del promotor de la queja.

Tras analizar la información que la Mancomunidad nos remitió, constatamos que ninguna de las dos solicitudes del interesado se había resuelto expresamente. La Mancomunidad consideraba, no obstante, que el procedimiento había finalizado con la remisión al reclamante del informe, contrario a la expedición de la tarjeta, que había emitido la Unidad de Valoración y Orientación del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, al tener este informe carácter vinculante y preceptivo (art. 6.3 del Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, regulador de las tarjetas de estacionamiento para personas con discapacidad), aun cuando no podía acreditar que el interesado hubiera recibido dicho informe.

Esta institución estimó, basándose en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (arts. 82, 87 y 89), que no cabía asimilar un informe emitido en el curso del procedimiento, por muy vinculante y negativo que fuera, a la resolución del procedimiento. Por ello, consideramos que la solicitud del interesado no había sido resuelta expresamente, y que, al haberse sobrepasado con creces el plazo de tres meses fijado por el Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, para resolver, se había generado, por aplicación del silencio administrativo positivo, un acto presunto estimatorio de la solicitud (arts. 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 6.4 del Decreto 256/2000, de 5 de diciembre). Consideramos, asimismo, que el acto presunto desplegaba plenos efectos mientras no fuera revisado por el cauce legalmente establecido para revisar los actos declarativos de derechos (art. 102 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), y que si el informe de la Unidad de Valoración y Orientación del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia era negativo, la vía adecuada para depurar el acto presunto contrario a ese informe no podía ser, desde luego, el silencio, sino la utilización del pertinente procedimiento de revisión.

Por otro lado, dado que, según parecía, el Ayuntamiento no había informado al interesado de que la competencia para resolver la solicitud que le formuló correspondía a la Mancomunidad, llamamos la atención de ambas entidades sobre este concreto aspecto.

Remitimos nuestro análisis a la Mancomunidad y al Ayuntamiento, para que nos trasladasen su parecer al respecto

- Resultado

La Mancomunidad, tras varios requerimientos, nos respondió, casi un año después, comunicándonos que había desestimado expresamente la solicitud del promotor de la queja, tomando como base el informe negativo de la Unidad de Valoración y Orientación del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, y que había notificado la resolución adoptada al interesado. El Ayuntamiento, por su parte, no contestó a nuestra petición de colaboración, ni a los sucesivos requerimientos que le dirigimos.

A la vista de la nueva información, consideramos que la Mancomunidad había contravenido el mandato contenido en los artículos 43.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 6.4 del Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, al adoptar una resolución expresa contraria al acto presunto favorable al interesado, e insistimos en que había utilizado un mecanismo procedimental inadecuado para dejar sin efecto dicho acto. Nos pareció especialmente preocupante, además, que hubiera tardado más de un año en resolver expresamente la solicitud del reclamante.

Así las cosas, instamos a la Mancomunidad a arbitrar los mecanismos necesarios para evitar la repetición de las irregularidades procedimentales que habíamos constatado en su actuación, y para que las personas interesadas en los procedimientos del tipo del que había originado la queja pudieran ser debidamente informadas sobre qué entidad era la competente para su tramitación y resolución, e hicimos extensiva esta última indicación al Ayuntamiento de Plentzia. Con ello, entendimos agotadas nuestras posibilidades de actuación, y dimos por finalizada nuestra intervención en el asunto.

⇒ *Invalidez de la sanción impuesta al titular de un vehículo por no identificar a la persona que lo conducía al ser denunciado por una infracción a la normativa de tráfico (969/2002)*

• Reclamación

Una persona solicitó nuestra intervención con relación a una sanción que le había impuesto el Ayuntamiento de Bilbao por no identificar a la persona que conducía su vehículo al ser denunciado por una infracción a la normativa de tráfico.

El reclamante se quejaba de que el Ayuntamiento no hubiera desarrollado ninguna actividad para verificar cuál de las dos personas que había identificado como las posibles conductoras del vehículo conducía el automóvil cuando fue denunciado, y de que hubiera actuado como si la identificación no se hubiera producido.

• Análisis

Una vez examinados los expedientes administrativos sobre los dos procedimientos sancionadores que el Ayuntamiento de Bilbao incoó contra el promotor de la queja a raíz de que su vehículo fuera denunciado por la infracción de tráfico (correspondientes, respectivamente, a esta infracción y a la infracción de la obligación de identificar al conductor del vehículo), constatamos que el interesado había identificado en el trámite pertinente, como aseguraba, a dos personas que, según expresaba, habían utilizado indistintamente su automóvil el día de los hechos, y lo había hecho indicando su nombre, apellidos, número de documento nacional de identidad, y domicilio completo.

Los expedientes administrativos acreditaban, asimismo, que, tras la identificación, el Ayuntamiento había actuado como si ésta no se hubiera producido. No había en ellos, en efecto, constancia de que se hubiera dirigido a las personas identificadas por el promotor de la queja como posibles conductoras de su automóvil, o que hubiera realizado otro tipo de actividad encaminada a averiguar cuál de las dos lo conducía en el momento en que se produjo el hecho denunciado. Y tampoco documentaba que el Ayuntamiento hubiera practicado alguna prueba que pudiera justificar un eventual rechazo de la identificación proporcionada.

Además, los expedientes no dejaban constancia de las razones que habían llevado al Ayuntamiento a considerar que la identificación realizada por el interesado no se ajustaba a las exigencias legales. Las fórmulas utilizadas para justificar la sanción por incumplimiento de este deber eran, por el contrario, fórmulas tipo de carácter genérico, que no explicaban las razones concretas que motivaban en este caso la decisión adoptada.

Partiendo de estos hechos, y del alcance que el Tribunal Constitucional ha otorgado al deber de colaboración previsto en el artículo 72.3 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por cuyo incumplimiento se había sancionado al promotor de la queja (STC 197/1995, de 21 de diciembre), esta institución consideró que la conducta del interesado no encajaba en el tipo descrito por dicho precepto.

- Resultado

Recomendamos al Ayuntamiento de Bilbao que dejase sin efecto la sanción que había impuesto al reclamante. El Ayuntamiento nos comunicó, sin embargo, que éste había recurrido judicialmente la sanción. Debido a ello, tuvimos que concluir nuestra intervención, en aplicación del artículo 13.1 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, reguladora de la institución.

⇒ *Duplicidad de procedimientos sancionadores sobre un mismo hecho. “Non bis in idem” (1251/2002)*

- Reclamación

Un ciudadano estacionó su vehículo en un lugar reservado para tareas de carga y descarga, donde permaneció durante más de 24 horas. Un agente de la Policía Local de Barakaldo interpuso dos denuncias por idéntico motivo, y, junto con la segunda de ellas, ordenó la retirada del vehículo de la vía pública.

- Análisis

El interesado indicaba que no había movido el vehículo, una vez lo había estacionado. Teniendo en cuenta la tipificación de la infracción (“estacionar en zona de carga y descarga”), esta institución entendió que esta acción única del responsable sólo podría haber dado lugar a un igualmente único procedimiento sancionador.

El Ayuntamiento, por su parte, justificó la concurrencia de procedimientos en que el automóvil había permanecido durante dos mañanas consecutivas en zona de carga y descarga en horario de plena actividad de ésta, constatación que habría llevado a la Policía Local a presumir que la infracción se había realizado en dos periodos de tiempo distintos.

El artículo 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, recoge el principio “non bis in idem”, concretado en su contenido y forma de aplicación mediante la intervención jurisprudencial (así, la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 2/2003, de 16 de enero). En su virtud, no cabe una nueva sanción de los hechos que hayan recibido otra en vía penal o administrativa, cuando se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Así pues, lo relevante en este asunto consistía en determinar si la permanencia del automóvil en la zona y periodo de reserva respondía a una o a varias acciones del

interesado. A nuestro entender, en el primer caso, un nuevo procedimiento por infracción de tráfico contravendría el principio citado, al castigar dos veces una misma conducta, en una reiteración desproporcionada y carente de motivo.

En el expediente, además de las manifestaciones del reclamante, encontramos varios elementos que abonaban la tesis de que sólo existió una acción: así, la propia redacción de las alegaciones que aquél había formulado o de la ratificación de las denuncias.

Frente a ello, la Administración invocaba la presunción de veracidad de los hechos denunciados por los agentes de tráfico, pero refiriéndola a la hipótesis que éstos habrían realizado al respecto de cómo se estacionó el vehículo, lo que, en nuestra opinión, no resultaba suficiente para respaldar la adecuación a derecho de la doble sanción.

Por otro lado, resultaba relevante el hecho de que el agente no instara la retirada del vehículo en su primera intervención, sino que esperara a interponer una nueva denuncia para fundamentar aquella en una conducta reiterada. No podíamos amparar esta actuación, ya que para atribuir tal carácter a la conducta del interesado hubiera sido necesaria una pluralidad de actuaciones, que no se había producido.

- Resultado

A la fecha de cierre de este informe nos encontramos a la espera de que el Ayuntamiento de Barakaldo nos indique si, además de la mencionada presunción, dispone de pruebas concretas que avalen su tesis de que el estacionamiento se llevó a cabo en una acción múltiple.

8. JUSTICIA

8.1. INTRODUCCIÓN

La delimitación de las diferentes áreas en las que se distribuye la actividad de esta institución viene determinada, como norma general, por el propio ámbito de actuación de la administración supervisada. Sin embargo, a pesar de su denominación, en el área de Justicia no se lleva a cabo, en sentido estricto, una labor de control sobre el funcionamiento de los tribunales, sino que en ella se agrupan una serie de materias diversas, con un único nexo de unión: su relación, directa o indirecta, con la Administración de justicia. Y ello, con una notable limitación, ya que el principio de independencia del poder judicial impide que esta institución -o cualquier otra ajena a dicho poder- entre a examinar los asuntos que hayan sido sometidos a la vía jurisdiccional. Por este motivo de inadmisión de quejas, recogido en el art. 13 de la Ley 3/1985, por la que se crea y regula esta institución, han debido rechazarse a lo largo de este año 33 reclamaciones.

Por su parte, las quejas admitidas a trámite se han distribuido del siguiente modo:

- Actuaciones en materia penitenciaria	13
- Colegios de abogados y procuradores	11
- Funcionamiento de la Administración de Justicia	4
- Otros aspectos	2
- Asistencia jurídica gratuita	1
- Derechos y libertades	1
- Menores infractores.	1

A las anteriores quejas hay que añadir las remitidas al Defensor del Pueblo o a otras instituciones homólogas de distintos países que, con independencia de su relación con la materia que nos ocupa, se califican en función de dicha remisión.

Abordando ya el análisis de las cuestiones planteadas por la ciudadanía, entre las relativas al **funcionamiento de la Administración de justicia**, las quejas más frecuentes se refieren a los retrasos en los procedimientos judiciales. Las dilaciones denunciadas afectan a casi todos los ámbitos jurisdiccionales, aunque quizás el momento procesal que en los diversos órdenes suscita más descontento pueda concretarse en el plazo para dictar sentencia.

En este sentido, centrándonos en la jurisdicción penal, hay que poner de relieve las protestas provenientes de personas que han sido víctimas de delitos y que perciben una notable falta de atención a sus necesidades e intereses por parte de los tribunales. Puede mencionarse, por ejemplo, la queja de una ciudadana que había sufrido una agresión sexual y que hubo de esperar varios meses desde la celebración de la vista para obtener una sentencia condenatoria de la Audiencia Provincial de Bizkaia. En otros dos casos, en los que las personas se habían visto implicadas en sendos accidentes de tráfico que les habían causado gravísimas consecuencias, denunciaban, además de la lentitud del procedimiento y, en particular, de la tramitación de los recursos, las deficiencias en la información sobre cuestiones que les afectaban directamente (responsabilidad civil, en uno de los casos, solicitud de indulto por parte del penado, en el otro).

En el sentido contrario, una persona perjudicada por una infracción penal leve (rotura de una ventanilla de su vehículo en un intento de robo) se quejaba de las innumerables veces que ha tenido que acudir al juzgado y de las molestias sufridas. En su largo relato, planteaba varias deficiencias, que pueden sintetizarse del siguiente modo: tras una primera declaración como perjudicada, fue citada para acudir al juicio oral en un juzgado de lo penal de Bilbao. A pesar de sufrir un fuerte lumbago, se dirigió al Palacio de Justicia, donde tuvo dificultades para encontrar la sala, puesto que en la citación no se informaba sobre su ubicación. La vista se retrasó mucho tiempo, durante el que tuvo que esperar de pie y, cuando llegó el turno del asunto, oyó el enfado del juez porque el acusado no aparecía. Explicó al agente sus problemas físicos y éste se los expuso al juzgador; desconoce la respuesta, pero escuchó la carcajada que suscitaron sus palabras en las personas que estaban en la sala. Poco después le comunicaron que el juicio se suspendía y que volverían a citarle. Tras un período vacacional, encontró una notificación en el buzón indicándole que debía acudir al Palacio de Justicia para recoger una citación. Confirmó por teléfono el lugar a donde debía acudir y, cuando lo hizo -pidiendo permiso en el trabajo-, no apareció la citación, por lo que le dijeron que debía volver otro día. Molesta, recogió un impreso en la oficina de Información, con la intención de formular una queja. Ese mismo día, un familiar recibió en el domicilio de la reclamante la citación, con el consiguiente sobresalto. Cuando a la tarde ella intentó enviar su queja al número de fax que constaba en la hoja recogida, éste no funcionaba y al llamar al teléfono que también aparecía tuvo conocimiento de que ambos números estaban equivocados.

En las explicaciones proporcionadas por el titular del juzgado de lo penal se manifiesta que, efectivamente, el juicio hubo de suspenderse porque el acusado no fue trasladado desde la prisión en la que se encontraba, a pesar del oficio remitido al efecto. El magistrado afirma también que, si bien carece de competencia sobre el acondicionamiento de las zonas exteriores a la sala de vistas, de haber conocido los problemas de salud de la testigo, hubiese adoptado medidas para hacerle menos penosa la espera. Por su parte, el juez decano que resuelve el expediente, además de pedir disculpas a la interesada, le explica que ha dado instrucciones para que las cédulas de notificación contengan todos los detalles necesarios para facilitar la localización de las salas, aunque considera que hay señalización suficiente, además de una oficina de información. También reconoce que hubo una disfunción en el suministro de un impreso de queja que contenía datos inexactos, pero afirma que esa anomalía fue detectada y subsanada antes de recibir la queja de la reclamante. En definitiva, lamenta los perjuicios causados, aunque considera que las disfunciones imputables a la Administración de justicia habían sido corregidas.

Desde el punto de vista de esta institución garantista, la tramitación de la queja expuesta fue correcta y se dio cierta satisfacción moral a la reclamante, lo que ha de valorarse positivamente. Sin embargo, quedó sin abordar el aspecto relativo al modo en que se realizan las citaciones. La forma en que éstas suelen redactarse ha dado origen, en años anteriores, a algunas reclamaciones ante esta institución, y también el hecho de que se entreguen abiertas y a cualquier persona que se encuentre en el domicilio del destinatario, con la consiguiente vulneración de la confidencialidad de las comunicaciones personales.

Siguiendo con las dilaciones en los procedimientos y en referencia a la jurisdicción contencioso-administrativa, a raíz de una queja sobre el retraso que estaba sufriendo un

recurso interpuesto por el reclamante, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) nos trasladó las explicaciones del presidente de la sala correspondiente, según las cuales el importante volumen de asuntos en tramitación, junto con la preferencia de los recursos en materia de extranjería, ralentizaba palpablemente la resolución del resto de los expedientes. Aunque la Sala de Gobierno no apreciaba ninguna irregularidad, nos informó de que, con el fin de procurar la actualización de las salas de lo contencioso-administrativo del TSJ, existe un plan de refuerzo, mediante la adscripción de magistrados suplentes con carácter temporal y de forma continuada.

Otro tipo de quejas por dilación excesiva de los procedimientos judiciales se refiere a las causas penales en las que se ha acordado la prisión preventiva de los procesados. Además de algunas personas extranjeras -quienes por carecer de arraigo social tienen más probabilidades de sufrir privación de libertad previa al juicio-, acudieron a la Ararteko algunos padres de jóvenes que se encuentran en prisión preventiva, acusados de participar en la llamada *kale borroka*. Aportaban los datos de dos chicos y una chica que habían sido detenidos en marzo de 2001 y, desde entonces, se hallaban en prisión preventiva. Recientemente, les había sido notificada la prórroga, por lo que la situación podía prolongarse dos años más.

Exponían, asimismo, que el hecho de que los tres jóvenes se encuentren en centros penitenciarios de cumplimiento bastante alejados de su domicilio familiar implica un endurecimiento de las condiciones de reclusión, lo que, unido a la convicción de que el encierro cautelar se adopta de un modo casi sistemático -sin diferenciar la gravedad de las distintas imputaciones individuales- y a la prolongación de aquél, hace que los afectados vivencien las medidas judiciales como cierto “castigo adelantado”. Los reclamantes insistían en que la situación de los tres jóvenes mencionados no constituye un caso excepcional sino que, por el contrario, la extensión en el tiempo de las situaciones de prisión preventiva supone la norma general en este tipo de procedimientos penales.

A pesar de que el art. 9.2 de la Ley 3/1985, por la que se crea y regula esta institución establece que las quejas referidas al funcionamiento de la Administración de justicia han de remitirse *al órgano con capacidad para investigar o resolver*, como en ocasiones anteriores no habíamos recibido respuesta de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, decidimos poner el asunto en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial. En la contestación se exponían las informaciones que el Servicio de Inspección había obtenido de los juzgados que tramitaban los correspondientes procedimientos penales. Una vez analizadas, aquél llegaba a la conclusión de que “*no se aprecia que exista retraso significativo, habiéndose tramitado las causas en plazos razonables, ateniéndose a la complejidad y entidad de las mismas*”, por lo que el CGPJ decidió que no procedía realizar actuación disciplinaria alguna respecto a los órganos judiciales que tramitan las causas penales mencionadas.

Aceptando la inexistencia de irregularidades desde el punto de vista legal, hay que poner de relieve que el ordenamiento jurídico concibe la prisión preventiva como una situación excepcional, por lo que su duración excesiva resulta difícilmente compatible con los principios básicos de un Derecho penal democrático. Desde esa perspectiva, entendemos que habrían de adoptarse todas las medidas necesarias para que la privación de libertad previa al juicio nunca se prolongase durante tanto tiempo.

Otras cuestiones variadas han dado también lugar a quejas en relación con el funcionamiento de la Administración de justicia. Además de las que se resumen en el

siguiente apartado, puede mencionarse una relativa a los honorarios excesivos -a juicio del afectado- que exigió el representante del Gobierno Vasco al promotor de la queja, que había sido condenado en costas en una reclamación de responsabilidad patrimonial por unas lesiones que le había causado la Ertzaintza.

Como se ha advertido al inicio de este apartado, esta institución debe abstenerse de abordar **asuntos ya resueltos -o pendientes de resolución- en vía judicial**, lo que nos lleva a rechazar la admisión de un número considerable de quejas. Sin embargo, ello no impide que sigan llegando a nuestro conocimiento problemáticas y conflictos respecto a los cuales la ciudadanía considera que la intervención de los tribunales no ha aportado una solución adecuada.

Como resulta esperable, en varias de las quejas no admitidas a trámite se planteaban presuntas irregularidades cometidas por administraciones públicas que habían sido, asimismo, recurridas ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Sin embargo, la mayoría de las reclamaciones que la ciudadanía formula frente a las resoluciones judiciales se refieren a otros órdenes jurisdiccionales y, en concreto, destacan por su número las relativas a problemas derivados de rupturas de la convivencia familiar. Cuestiones como la disconformidad con la custodia de los hijos e hijas o con el régimen de visitas se plantean con frecuencia y, en algunas ocasiones, en ellas aparece como trasfondo una situación de violencia contra las mujeres, que puede alcanzar también a los menores. En dos casos, ciudadanas que habían sufrido maltrato se quejaban de que una resolución judicial había concedido a sus agresores el derecho de visitar a los descendientes comunes, cuando éstos no lo deseaban y -en opinión de las reclamantes- suponía someterles a una situación de riesgo.

En agosto de 2003 entró en vigor la llamada “orden de protección”, mediante la que se adoptan medidas judiciales, tanto de carácter penal (prohibición de acercamiento a la víctima...) como civil (uso del domicilio conyugal, custodia de hijas e hijos, etc.), tendentes todas ellas a dar protección eficaz e inmediata a las víctimas de violencia intrafamiliar. Esta reforma legal ha supuesto un avance importante y quizás haya contribuido a la disminución de las quejas relativas a la ineficacia de la protección judicial frente al maltrato. De cualquier modo, si bien resultaría prematura una valoración de resultados, ya se ha evidenciado la necesidad de coordinación entre todos los agentes que intervienen en la aplicación efectiva de las medidas de apoyo y protección acordadas. Para lograrlo, el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco ha puesto en marcha -a mediados de diciembre- unos “centros de coordinación”, con los que se pretende obtener el pleno rendimiento del instrumento legal.

Hay que poner de relieve, no obstante, que, a lo largo de este año, se han recibido en esta institución dos quejas sobre la atención policial a mujeres que querían denunciar sendos casos de violencia de género (cfr. Introducción del área de Interior).

El descontento frente a determinadas actuaciones judiciales se extiende también a otros procedimientos civiles y a otras jurisdicciones. Por lo que se refiere a casos penales, predominan las quejas de personas privadas de libertad que manifiestan su disconformidad con resoluciones del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, con la revocación de la libertad condicional, etc.

En otras ocasiones, las **reclamaciones de las personas presas** versan sobre presuntas vulneraciones de sus derechos o irregularidades cometidas por la Administración penitenciaria, cuestiones cuyo análisis corresponde al Defensor del Pueblo.

Por ese motivo, se han remitido a dicha institución varias quejas presentadas por colectivos y personas individuales en relación con la situación de los penados por delitos de terrorismo. Sin embargo, no hemos procedido de ese modo en aquellos casos en los que resulta evidente que no cabe intervención alguna por parte del Defensor del Pueblo, bien porque no se plantean cuestiones concretas sino situaciones genéricas que afectan a distintas personas, bien porque en lugar de denunciar una presunta irregularidad, la queja manifiesta una disconformidad con la política o la legislación penitenciaria. Es lo que ha sucedido, por ejemplo, cuando alguna asociación o ayuntamiento nos ha trasladado su preocupación por el mantenimiento en prisión de vecinos de su localidad que ya habían cumplido las tres cuartas partes de su condena.

Entre las cuestiones por las que la Institución del Ararteko ha solicitado la intervención de su homólogo estatal, destaca por la repercusión social alcanzada la referida a las dificultades que, desde el mes de abril de 2003, experimentaban los reclusos para obtener los libros y materiales didácticos enviados por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Los reclamantes -la Asociación Etxerat, por una parte, y un familiar de un preso, por otra- exponían que la práctica totalidad de los paquetes remitidos mediante el centro asociado de la UNED en Bergara, que hasta entonces llegaban sin problemas a los internos estudiantes, habían sido devueltos a su origen. Ha de tenerse en cuenta que, en aquellas fechas, ni siquiera se había empezado a tramitar la modificación de la Ley General Penitenciaria (LGP) en materia de estudios universitarios.

De acuerdo con los datos facilitados, durante el curso 2002-2003, más de 400 personas reclusas -en prisión preventiva o penadas por diferentes delitos- estaban matriculadas en universidades del País Vasco: 301 en la UPV/EHU, una en la Universidad de Deusto, otra en la Universidad de Arrasate/Mondragón, y 109 para las pruebas de acceso destinadas a mayores de 25 años. Además, otras diez personas se encontraban matriculadas en enseñanzas medias o en escuelas oficiales de idiomas. Se trataba, en general de reclusos residentes en la CAPV, aunque algunos procedentes de otros territorios se habían matriculado en la UPV/EHU, por entender que su sistema de tutorías les resultaba más beneficioso. La asociación recurrente explicaba, asimismo, que si bien su actividad se centra en el apoyo a personas presas por delitos de terrorismo, los datos aportados se referían a todo tipo de reclusos. Así, del curso de acceso para mayores de 25 años, un 80 % de las matrículas correspondería a personas penadas por otros ilícitos.

Por otra parte, varios de los afectados por el cambio de prácticas en relación con los estudios estaban en prisión preventiva y se hallaban ya cursando estudios en la UPV/EHU antes de la privación de libertad. De cualquier modo, todas las personas mencionadas en la queja se habían matriculado para ese año académico con el consentimiento y la colaboración de la Administración penitenciaria y, en el momento de interposición de la queja, resultaba probable que perdiesen el curso por no poder realizar los exámenes.

Tras realizar gestiones ante la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, el Defensor del Pueblo comunicó a los reclamantes que dicho organismo había asegurado que se iba a "*proceder con normalidad a la evaluación de los alumnos matriculados en la Universidad del País Vasco en el curso académico 2002-2003*". Como esta comunicación tuvo lugar después de la aprobación de la modificación de la LGP en esta materia, el Defensor del Pueblo exponía que la nueva regulación "*es plenamente confor-*

me con la situación de sujeción especial de los internos, la finalidad constitucional de las penas privativas de libertad y el derecho fundamental a la educación". No obstante, reconocía que al plantear el régimen de derecho transitorio, la nueva norma legal remitía su concreción a decisiones de la propia Administración penitenciaria.

Por su parte, a últimos de julio, la asociación reclamante hizo llegar al Defensor del Pueblo su cuestionamiento sobre la "normalidad en la evaluación", ya que, a pesar del compromiso de la Dirección General, varios centros penitenciarios habían devuelto los exámenes sin haber sido realizados, a lo que se añadían las dificultades derivadas del retraso generalizado en la recepción de los materiales de estudio. De cualquier modo, parece que el problema detectado se solucionó satisfactoriamente en la mayoría de los casos. Por lo que se refiere al curso 2003-2004 -en el que resultaba aplicable la nueva regulación-, la Ararteko no ha recibido información.

Otra cuestión planteada al Defensor del Pueblo fue la suscitada por una comisión ciudadana anti-sida, que denunciaba la excesiva demora de la concesión de la libertad condicional por enfermedad grave e incurable a las personas que se encuentran en fase terminal de sida. A raíz del fallecimiento de un interno en el centro penitenciario de Nanclares de la Oca, la asociación reclamante exponía que, a pesar de su ofrecimiento para acoger al enfermo en un centro especialmente destinado a personas afectadas por el VIH, el expediente de libertad condicional no comenzó a tramitarse hasta que el interno fue trasladado a un centro hospitalario, en estado extremadamente grave. En su opinión, el caso descrito no es excepcional, puesto que la práctica es conceder la libertad condicional en los últimos momentos de vida.

Desde el punto de vista de esta institución, en la queja subyacía -además del expuesto- otro problema, consistente en la falta de recursos específicos para la atención extrapenitenciaria de penados que, junto con otras enfermedades graves, sufren trastornos psíquicos, como ocurría en el caso. Por ello, la Ararteko sugería la posibilidad de que el Defensor del Pueblo plantease ante la Administración penitenciaria la carencia detectada. La sugerencia fue aceptada, pero por el momento no se ha producido respuesta alguna de dicha administración.

De cualquier modo, con independencia de las responsabilidades que puedan recaer sobre el sistema penitenciario, parece evidente que dicha problemática presenta un evidente aspecto de asistencia sociosanitaria, que debe ser abordado por las administraciones vascas. De hecho, la carencia de recursos y centros específicos para tratar a la población reclusa que presenta patologías mentales asociadas a otras enfermedades o drogodependencias ha sido reiteradamente denunciada ante esta institución, tanto en reuniones mantenidas con asociaciones que trabajan en ese ámbito, como en quejas referidas a casos concretos.

Por ese motivo, a raíz de la excarcelación de una persona que no fue acogida en ningún centro de Vitoria-Gasteiz por sus antecedentes conflictivos, nos dirigimos a los departamentos de Justicia, Empleo y Seguridad Social y de Sanidad del Gobierno Vasco, así como al Ayuntamiento y a la Diputación Foral, para manifestar nuestra preocupación por la inexistencia de recursos adecuados que favorezcan, bien el cumplimiento de la pena en centros extrapenitenciarios o el acceso a la libertad condicional, bien la eficaz reinserción social al término de condena, en los casos descritos.

En sus respuestas, las diversas administraciones manifestaron su voluntad y disponibilidad para colaborar en la articulación de una respuesta institucional a la situación

de exclusión sufrida por personas con problemas psiquiátricos que salen de prisión. Sin embargo, todas las instituciones coincidían en destacar que el problema -por distintas razones- no era de su estricta competencia, cuestión que se suscita con frecuencia en las problemáticas en que concurren factores de salud mental y/o física, con factores sociales (desarraigo, exclusión...) y legales (condenas penales, régimen penitenciario, etc.).

No obstante, la Diputación Foral de Álava nos hizo saber que está desarrollando un proyecto de obra para la construcción de un centro residencial “*destinado a unas 14 personas del siguiente perfil: enfermedad mental y toxicomanía activa, asociada muchas veces con el VIH/SIDA y una muy alta conflictividad social*”. El colectivo al que se dirige este recurso no coincide con el descrito, puesto que el centro no se prevé como un apoyo para la salida de la prisión. Por ello, aunque es probable que pueda dar respuesta a alguno de los casos que se plantean, hay que seguir insistiendo en la necesidad de crear recursos específicos y adecuados.

Siguiendo con lo que denominamos actuaciones de la Ararteko en materia penitenciaria, puede mencionarse un asunto que también tiene relación -si bien indirecta- con la población reclusa que sufre patologías mentales. Se trata de una asociación que realizaba, en la prisión de Nanclares de la Oca, actividades de apoyo a ese tipo de reclusos, para lo que contaba con una subvención del Departamento de Justicia del Gobierno Vasco. El problema, muy frecuente en este tipo de financiación con fondos públicos, radicaba en que la entrega efectiva de la subvención concedida se realiza a finales de año, pero sólo puede emplearse para sufragar actividades realizadas dentro del año natural. Ese desfase exige que los colectivos de voluntariado adelanten fondos propios para llevar a cabo su labor, lo que en muchos casos -entre ellos, el de la asociación reclamante- no es posible y supone la suspensión de sus actividades.

En esta ocasión, coincidió que un interno del centro penitenciario citado acudió a esta institución para explicar que tenía problemas psiquiátricos y que ello le había llevado a cometer una falta, a consecuencia de la cual se había visto excluido del programa de reinserción en el que participaba. Al comentar el caso con el equipo técnico del centro, tuvimos conocimiento de que su cese en el programa se debía a la suspensión de actividades de la asociación mencionada y no al expediente disciplinario.

Desde nuestro punto de vista el caso descrito no supone más que una pequeña constatación de la importancia que para las personas presas en proceso de reinserción tiene la colaboración de las asociaciones de voluntariado. Por ese motivo, las administraciones deben tomar conciencia de que el apoyo económico a tales actividades no constituye una liberalidad, sino una obligación derivada del deber de todos los poderes públicos de promover la reinserción social de los penados, por lo que, en éste y otros campos, han de adoptar las medidas para agilizar la concesión de subvenciones e, incluso, sustituirlas siempre que sea posible por los convenios de colaboración con las asociaciones.

Además de las mencionadas, las personas presas han planteado ante esta institución otras muchas cuestiones. En dos ocasiones, reclusos vascos que se hallaban cumpliendo condena fuera de la Comunidad Autónoma denunciaban la ausencia de tratamientos adecuados para su drogadicción, por lo que cuestionaban la decisión relativa al centro de destino. Otros reclamantes se referían también a la inexistencia de un tratamiento penitenciario adecuado que evite los efectos perjudiciales de la privación de

libertad. Una cuestión que se repite es la relativa a la falta de información sobre la situación jurídica de los penados, lo que en unos casos es achacable a la propia Administración penitenciaria (errores en las liquidaciones de condena, etc.) y, en otros casos, a las instancias judiciales (falta de comunicación de resoluciones...).

Dentro de la más amplia diversidad de problemas -como las dificultades para contraer matrimonio eclesiástico, o para articular las visitas de los hijos, tutelados por la Diputación Foral; deficiencias en la calefacción de Martutene y Nanclares, etc.-, se reiteran los relacionados con la concesión de permisos, con las comunicaciones (telefónicas, vis a vis, etc.) o con la documentación de las personas extranjeras. Hay que hacer una mención específica de las quejas sobre las pensiones no contributivas (valoración de la minusvalía, cuantía de la prestación, etc.) y, en particular, de las dificultades observadas para que la Diputación Foral de Gipuzkoa hiciese efectivas las pensiones correspondientes de los reclusos de Martutene.

Por lo que se refiere a la ejecución de las medidas judiciales impuestas a **menores infractores**, además de las actuaciones de oficio mencionadas en el apartado 1.1.6 del capítulo I de este informe, se han atendido durante el pasado año dos quejas. La primera de ellas proviene de una cuestión planteada en 2001 por los familiares de dos menores detenidos por la Audiencia Nacional (AN). Al respecto, la reforma de la ley penal de menores llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/2000 estableció que las medidas impuestas por actividades relacionadas con el terrorismo se cumplirán en centros específicos determinados por el Gobierno estatal, aunque se prevé la posibilidad de que se suscriban convenios con las comunidades autónomas para que la ejecución tenga lugar en el territorio de éstas.

En la actualidad no existe ningún acuerdo de ese tipo con la CAPV. Es más, el Gobierno Vasco ha mostrado su legítima discrepancia con la decisión político-criminal de atribuir la competencia a la AN para juzgar cualquier infracción relacionada con la actividad terrorista, sin tener en cuenta la minoría de edad de los implicados. Por nuestra parte, si bien compartimos en lo esencial la crítica expuesta, entendemos que la atención al interés del menor, que constituye el eje básico de toda la ley de responsabilidad penal, así como la conveniencia de que las personas menores de edad cumplan las medidas de internamiento en centros próximos a su lugar de residencia, hacen aconsejable el establecimiento de acuerdos de colaboración.

Según nos ha hecho saber el Departamento, el Ministerio de Justicia no ha realizado ninguna propuesta en ese sentido. A pesar de ello, consideramos que la defensa de los intereses de los menores sancionados residentes en la CAPV debe constituir un objetivo prioritario del Gobierno Vasco, por lo que ha de realizar todos los esfuerzos a su alcance e, incluso, tomar la iniciativa para tratar de establecer fórmulas de colaboración en la ejecución de las medidas impuestas por la AN. Hemos trasladado este punto de vista al Departamento de Justicia, pero por el momento no hemos recibido ninguna respuesta.

En la otra reclamación relativa al tratamiento de los menores infractores, el promotor planteaba una queja sobre la actuación de la Ertzaintza en la detención de su hijo y, sólo de manera colateral, exponía su disconformidad con el trato que éste recibía en el centro de Ortuella, donde cumplía una medida de internamiento. En concreto, relataba el retraso con el que los responsables del centro les habían comunicado una fuga de su hijo. Solicitadas las explicaciones oportunas, llegamos a la conclusión de que no

se apreciaba ninguna irregularidad en el funcionamiento del centro, aunque quizás la queja había puesto de manifiesto que la dilación objetivamente observada en la comunicación pudo deberse a que, en el momento del incidente, no se encontraba en el centro el personal suficiente.

Para terminar este repaso a las cuestiones abordadas en el área de Justicia hay que hacer alusión al apartado relativo a las reclamaciones sobre el **funcionamiento de los colegios de abogados y de procuradores**, cuya supervisión en tanto que administración corporativa corresponde a esta institución.

En ese ámbito, el motivo de queja más frecuente radica en los retrasos y/o falta de contestación a las denuncias que los usuarios interponen frente a determinadas actuaciones profesionales. El Colegio de Abogados de Bizkaia ha sido, nuevamente, el que ha suscitado mayor número de quejas, pero ello podría deberse a que agrupa a un mayor colectivo de profesionales y atiende a una población más extensa. En general, se ha producido un acortamiento en los tiempos de respuesta de la corporación citada, tanto a los reclamantes como a las demandas de esta institución. Sin embargo, hay que lamentar que, en varios de los asuntos planteados en años anteriores y que se cerraron a primeros de 2003, la Junta de Gobierno hubo de acordar el archivo del correspondiente expediente disciplinario por prescripción de la eventual falta deontológica cometida. Ello implica -a nuestro entender- cierto descuido en el control del ejercicio de la profesión que compete al Colegio de Abogados.

Las reclamaciones por dilación excesiva en la tramitación de los asuntos han alcanzado también al Consejo Vasco de la Abogacía. Aunque todos los casos relativos a la falta de resolución de los recursos frente a acuerdos de los colegios se han solucionado, no ha sucedido lo mismo con una queja del año 2001, basada en la denegación de acceso de la persona interesada a la documentación contenida en un expediente disciplinario ya resuelto.

La cuestión del derecho de acceso a los archivos ha surgido, asimismo, en relación con el Colegio de Abogados de Bizkaia. Al respecto, la Ararteko ha explicado que no considera adecuada la, al parecer, norma habitual de funcionamiento, que consiste en no facilitar una copia a los peticionarios de los documentos obrantes en los expedientes.

Aunque es preciso analizar cada caso, estimamos que, en general, si el documento solicitado figura en los archivos del Colegio, las personas interesadas pueden ejercer su derecho a obtener una copia, como se recoge en los arts. 35.a) y h), y 37 de la Ley 30/1992. El derecho de acceso a los registros y documentos administrativos tiene su origen en el principio de transparencia administrativa que, en los sistemas democráticos, debe estructurar las relaciones entre cualquier administración y la ciudadanía.

Durante el pasado año, hemos recibido varias quejas en relación con denegaciones de solicitudes de asistencia jurídica gratuita. Normalmente, no podemos entrar en esos asuntos, puesto que el procedimiento legal de impugnación de las decisiones de la Comisión finaliza en una instancia judicial. Las quejas admitidas a trámite en años anteriores han solido versar sobre las comunicaciones entre los organismos actuantes -Servicio de Orientación Jurídica o Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita- y las personas solicitantes. Esa es también la cuestión que se suscita en el resumen de queja incluido en el siguiente apartado.

Conviene mencionar, por último, que tres reclamantes han planteado su disconformidad con la decisión colegial de no designarles un nuevo abogado de oficio cuando

habían denunciado presuntas actuaciones incorrectas del primeramente nombrado. La cuestión es compleja, ya que el derecho a la asistencia jurídica gratuita no incluye la elección de abogado y, por otra parte, la sustitución a petición de la persona beneficiaria no está prevista en la legislación vigente. Sin embargo, también es cierto que la confianza es un elemento básico de la relación entre cliente y letrado, por lo que, en los casos en que media una denuncia sobre la conducta profesional de éste, podría pensarse que ha surgido una posible causa de incompatibilidad sobrevenida, cuya relevancia y consecuencias deberán examinarse siempre.

En el caso surgido en Bilbao, el propio juzgador que entendía de la causa acordó que se designase a la reclamante un nuevo abogado. Las otras dos reclamaciones se presentaron en Gipuzkoa y, después de establecer que los letrados denunciados no habían cometido falta deontológica alguna, el Colegio de Abogados se ratificó en su decisión de no sustituirlos. En su respuesta a esta institución, argumentaba que la asistencia jurídica gratuita tiene el carácter de servicio público y que los usuarios deben atenerse a las normas que regulan su prestación, sin que puedan elegir al abogado designado, lo mismo que éste tampoco puede escoger al cliente.

La Ararteko no puede sino aceptar las motivaciones expuestas y considerar que en los casos planteados no ha existido irregularidad por parte del Colegio de Abogados. No obstante, entiende que las normas generales no impiden la aparición de supuestos excepcionales que habrán de ser analizados individualizadamente, buscando siempre el respeto efectivo del derecho a la asistencia jurídica gratuita y evitando la desigualdad motivada por la falta de recursos económicos.

8.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Colegios de abogados y de procuradores

⇒ *Motivación insuficiente en una denegación de asistencia jurídica gratuita (1081/2002)*

- Reclamación

La reclamante expone que acudió al Servicio de Orientación Jurídica (SOJ) del Colegio de Abogados de Bizkaia para realizar tres peticiones de reconocimiento de asistencia jurídica gratuita y designación de abogado de oficio. A los pocos días, se le comunicaron sendas resoluciones desestimatorias del servicio citado. En todas ellas se hacía constar, como único fundamento de la decisión, que la solicitud era extemporánea.

- Análisis

Sin entrar a examinar el fondo del asunto, puesto que la interesada podía reiterar su solicitud ante la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita (CAJG) e, incluso, recurrir ante un órgano judicial la eventual denegación, entendimos oportuno examinar la notificación desde el punto de vista formal. Al respecto, consideramos que el tenor literal de la comunicación no permitía conocer las razones por las que se había desestimado la

solicitud, ya que no aportaba una explicación, siquiera sucinta, de los fundamentos que habían servido de base a la decisión.

Era posible que dicha motivación se hubiese facilitado a la reclamante en la resolución de la CAJG, pero desconocíamos si ésta se había producido. En consecuencia, decidimos dirigirnos al Colegio de Abogados, para plantear la cuestión procedimental.

- **Resultado**

Como respuesta, esa corporación profesional nos remitió un amplio informe, que comenzaba admitiendo que el SOJ había recibido tres solicitudes de asistencia jurídica gratuita formuladas por la reclamante y referentes a tres procedimientos penales, tramitados en diferentes juzgados de instrucción de Bilbao.

Se explicaba que el motivo de la desestimación de los tres expedientes radicaba en que la solicitante quería recurrir sendos autos de archivo de las correspondientes diligencias previas incoadas por denuncias formuladas por ella. Según relataba el Colegio, el propio Servicio de Orientación Jurídica hubo de ponerse en contacto telefónico con los respectivos juzgados para recabar más información, ya que la interesada no aportaba los autos judiciales para cuyo recurso solicitaba letrados de turno de oficio. De ese modo, el SOJ tuvo conocimiento de las fechas de archivo de las actuaciones penales, así como de la causa, que se cifraba en no ser los hechos -a criterio del juzgado- constitutivos ni de delito ni de falta. Además, las oficinas judiciales informaron de que los autos eran firmes y no recurribles por la solicitante, puesto que no estaba personada en los procedimientos.

A la vista de las anteriores explicaciones, esta institución se ratificó en su consideración inicial de falta de motivación suficiente. Sin embargo, estimamos que las informaciones proporcionadas por el Colegio de Abogados -que trasladamos a la reclamante- solventaban la deficiencia detectada. Ello unido al tiempo transcurrido desde la solicitud de asistencia jurídica gratuita, así como a la posibilidad -no contrastada- de que la CAJG hubiese argumentado debidamente la denegación, nos llevó a la conclusión de que resultaba innecesario realizar una nueva comunicación por parte del SOJ.

No obstante, esta institución garantista considera conveniente que todas las notificaciones de dicho servicio incorporen una mención, siquiera sucinta, de las razones que hayan motivado la denegación, de modo que la persona solicitante cuente, en su caso, con base suficiente para rebatirlas. Por ello, nos dirigimos de nuevo al Colegio de Abogados para solicitar que trasladase a los responsables del SOJ las anteriores consideraciones, con el fin de que las tengan en el futuro.

B) Funcionamiento de la Administración de justicia

⇒ *Deficiente atención al público en un registro civil dependiente de un juzgado de paz (1058/2002)*

- **Reclamación**

Una ciudadana expuso a la Ararteko una queja motivada por el trato que le dispensó un funcionario en el Registro Civil de Portugalete. Relataba que, como tenía que

solicitar una inscripción de capitulaciones matrimoniales, se vio obligada a pedir un permiso laboral. Con el fin de ausentarse del trabajo el menor tiempo posible, acudió a la oficina a las 8.30 h. y estuvo esperando en la puerta para ser atendida en primer lugar. Cuando a las 9.00 h. se abrió el Registro y se dirigió al funcionario correspondiente, éste le comunicó que no podía atenderle porque *tenía juicios*. Ella le explicó que se encontraban en horas de atención al público, que no existía ninguna advertencia respecto a los días en que no se realizaban ese tipo de gestiones y que, en todo caso, tenía graves dificultades para volver otro día, pero el funcionario le respondió que él *no tenía la culpa de que el Gobierno Vasco no les pusiera más personal* y, por tanto, *que no iba a hacer el trámite solicitado*, añadiendo que las protestas de la reclamante eran en vano. Efectivamente, la reclamante tuvo que acudir otro día a ese registro civil, con los consiguientes perjuicios en el plano laboral.

- Análisis

Entendimos que resulta conveniente investigar los hechos denunciados por la reclamante para establecer si realmente se trataba de una falta de recursos humanos que, en cierta medida, podría explicar la actitud del funcionario o si, por el contrario, éste aparecía como eventual responsable de la deficiente atención que aquélla relataba. Planteamos ambas cuestiones, respectivamente, al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco y a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) del País Vasco.

El Departamento nos remitió como respuesta un amplio informe de actividades y plantilla del juzgado de paz mencionado, en el que se basaba para llegar a la conclusión de que no cabía apreciar una falta de recursos humanos en la oficina judicial, motivo por el que en su día se denegó la solicitud referente a cubrir la baja laboral de una funcionaria. En relación con la queja concreta, se afirmaba también que se había constatado que, el día de los hechos, la plantilla estaba íntegra.

Por su parte, la Sala de Gobierno del TSJ nos hizo llegar un informe elaborado por el juez titular del juzgado de paz, quien estimaba que existía en éste una evidente falta de recursos humanos y reclamaba la cobertura de la baja por enfermedad de una funcionaria.

Como estas informaciones resultaban, en cierta medida, contradictorias, examinamos la documentación remitida por el Departamento y constatamos que había incurrido en un error, ya que de uno de los documentos se deducía que en la fecha del incidente que originó la queja se encontraba de baja la oficial encargada de la Secretaría. Aunque no correspondía a esta institución entrar a dilucidar la cuestión de fondo, entendimos oportuno poner de relieve tal circunstancia, para que la administración competente valorase si esa situación, que el juez titular describía como reiterada y prolongada, hacía necesario el nombramiento de una persona que sustituyese a la funcionaria ausente.

Consideramos, asimismo, que, con independencia de la eventual carencia de recursos humanos, en el informe realizado por el juez de paz no se hacía valoración alguna ni sobre la actitud, ni sobre el modo de tratar al público del funcionario que atendió a la reclamante, lo que -a nuestro entender- hubiese resultado conveniente. Por ello, a pesar de que era probable que, en virtud del tiempo transcurrido, cualquier eventual infracción disciplinaria hubiese prescrito, la Ararteko se dirigió de nuevo a la

Sala de Gobierno del TSJ para saber si, a raíz de la recepción de la queja, el titular del juzgado citado solicitó su versión de los hechos al oficial encargado de atender al público y, en particular, si éste reconoció que había dicho a la reclamante que no le podía atender y que volviese otro día.

- Resultado

En su nueva contestación, el Departamento de Justicia reconocía que había incurrido en una inexactitud al afirmar que la plantilla estaba completa el día de los hechos, pero insistía en que no se apreciaba falta de recursos humanos en el juzgado de paz. Por ese motivo, se había acordado no cubrir la primera baja que se produjera, decisión que se mantenía.

En cuanto a la valoración de la actitud del funcionario que atendió a la reclamante, la Secretaría de la Sala de Gobierno del TSJ nos remitió un sucinto informe en el que se afirmaba que no era posible realizar el juicio deontológico, puesto que *la conducta examinada tendría en su caso la consideración de falta leve, la cual se hallaría prescrita*.

Desde nuestro punto de vista, resulta lamentable que el paso del tiempo impida valorar el comportamiento de un funcionario denunciado, y así se lo trasladamos al presidente de la Sala de Gobierno, en la confianza de que se adopten las medidas oportunas para que ello no vuelva a suceder en el futuro.

⇒ *Error sobre la identidad del condenado en sentencia penal que provoca el embargo de un local perteneciente a otra persona (206/2003)*

- Reclamación

Un ciudadano acudió a la Ararteko para relatar los notables perjuicios y molestias que le había provocado un error sobre su identidad, en el que incurrió un Juzgado de lo Penal de Burgos. Este órgano judicial decretó el embargo de una finca propiedad del promotor de la queja, cuando la ejecución de la sentencia se dirigía contra otra persona con el mismo nombre y apellidos. Afirmaba que ese error le obligó a contratar a un abogado y a esperar 5 meses antes de que el juzgado rectificara dictando otro auto. El reclamante exponía que, a su entender, la equivocación hubiese sido fácilmente evitable con la mera reseña de otros datos de identidad de la persona condenada como, por ejemplo, el número del DNI.

- Análisis

Consideramos que la queja reunía los requisitos para su admisión y, dado que habían intervenido dos juzgados de diferentes comunidades autónomas, la remitimos al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), solicitando que adoptase las medidas que estimase oportunas.

En respuesta, la Comisión Disciplinaria del CGPJ nos remitió un amplio informe en el que se daba cuenta de la decisión de archivo adoptada en el expediente de información previa incoado a raíz de la queja del reclamante. El archivo se fundamentaba en el informe del Servicio de Inspección, elaborado tras el análisis de las informaciones ofrecidas por el Juzgado de lo Penal.

Según explicaba, una vez firme la sentencia, se acordó proceder a su ejecución. Como el obligado al pago de las indemnizaciones resultó insolvente, se libró un mandamiento al Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad para que se expidiese una certificación acreditativa de los registros de la propiedad en que obrasen inscritos bienes inmuebles de titularidad del penado. En dicho mandamiento se hicieron constar como datos identificativos el nombre, el DNI, la fecha y lugar de nacimiento, el nombre de la madre y el padre, así como su último domicilio.

En la contestación se indicaba que en un registro de la propiedad de Bizkaia aparecían bienes a nombre del penado, por lo que el juzgado acordó proceder al embargo. En la certificación solicitada al registro se volvieron a hacer constar los mismos datos de identidad. Una vez recibida la información, se dictó un auto ordenando el embargo de una finca, así como la notificación a quien aparecía como esposa y copropietaria de aquélla. Como consecuencia de dicha notificación, el reclamante compareció ante el Juzgado de Guardia de Bilbao, para explicar que era una persona distinta a la del penado, pese a la coincidencia del nombre y apellidos.

El Juzgado de lo Penal volvió a dirigirse al registro de la propiedad para tratar de esclarecer el asunto, pero no aparecían en él más datos de filiación referentes a los propietarios de la finca que los aportados, por lo que requirió al reclamante y a su esposa para que acreditaran la titularidad sobre el bien embargado y se demostrase que éste no pertenecía al deudor. Hechas las comprobaciones, el órgano judicial decidió dejar sin efecto el embargo trabado y cancelar la anotación preventiva.

La Comisión Disciplinaria, *a la vista de lo expuesto y de la documentación aportada*, concluyó *que no ha existido negligencia por parte del Juzgado, que se trató de un desgraciado error motivado por la coincidencia de nombre y apellidos entre el perjudicado y el penado, más bien responsabilidad del Registro de la Propiedad que del órgano judicial que remitió sus despachos indicando la filiación completa del penado y que en cuanto tuvo noticia del problema originado trató de repararlo con prontitud*. En consecuencia, proponía el archivo del expediente incoado, al no revestir los hechos responsabilidad disciplinaria.

• Resultado

Además de trasladar las anteriores explicaciones al reclamante, esta institución entendió oportuno poner en conocimiento del registro de la propiedad implicado la conclusión alcanzada por el CGPJ, con el fin de colaborar en la evitación de futuros errores de ese tipo. Solicitamos, asimismo, que si se constatare que, efectivamente, hubo una equivocación en la información proporcionada por el registro, se considerase la posibilidad de ofrecer explicaciones a la persona afectada.

Al poco tiempo, el registrador respondió a la Ararteko aportando las siguientes aclaraciones: La consignación obligatoria del número del DNI se reguló por primera vez mediante el Decreto 196/1976 para comparencias formuladas por escrito ante notarios y registradores. Como la inscripción a favor del reclamante se realizó con anterioridad, la inclusión de ese dato no resultaba obligatoria y, de hecho, no constaba en ella. Sin embargo, el registro comunicó al juzgado el nombre del cónyuge del embargado, dato más efectivo que el número del DNI para identificar a una persona, puesto que -afirma el registrador- se conocen duplicaciones de esos números, pero no de personas que con el mismo nombre y apellidos estén casadas con otras también con el

mismo nombre y apellidos. En este caso -añade- fue esa mención la que ayudó a despejar la duda sobre la identidad del reclamante.

Por todo ello, el registrador, si bien lamentaba los trastornos que la coincidencia de nombre ha causado al promotor de la queja, entendía que no era en absoluto responsable del error. En consecuencia, se dirigió a la Comisión Disciplinaria del CGPJ, para exponer su disconformidad con la imputación de responsabilidad que había realizado sin poseer toda la información.

Esta institución coincide con el titular del registro de la propiedad en que existían datos que hubiesen permitido evitar el error -por ejemplo, las fechas y lugares de nacimiento de los dos implicados, además del nombre y domicilio del cónyuge-, aunque entiende que el contraste de esos datos complementarios hubiese estado al alcance de las dos instancias intervinientes en el procedimiento. Por ese motivo, teniendo también en cuenta que el CGPJ -competente para ejercer el control sobre el funcionamiento de la Administración de justicia- ya había recibido las informaciones del registrador, así como el tiempo transcurrido desde la comisión de los hechos que originaron la queja, consideramos oportuno dar por finalizada nuestra intervención en este asunto.

9. MEDIO AMBIENTE

9.1. INTRODUCCIÓN

En el ejercicio correspondiente al año 2003, el número de quejas en esta área ha sido de 47, lo que representa un 4,41 % del total de las recibidas.

Por administraciones afectadas, las podemos agrupar de la siguiente manera:

- Administración local	45
- Administración foral	2
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	1

En cuanto a contenido, se distinguen:

- Actividades clasificadas en suelo residencial	28
- Otras afecciones medioambientales	10
- Actividades clasificadas en suelo industrial	4
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	2
- Residuos y vertidos	2
- Actividades clasificadas en suelo no urbanizable	1

Como en años anteriores, las quejas sobre afecciones medioambientales generadas por las actividades clasificadas han requerido nuestra atención de manera significativa. Los establecimientos de hostelería, como bares, pubs, restaurantes, txokos o sociedades gastronómicas, etc. son las instalaciones que afectan principalmente a la población, por su ubicación en suelo urbano residencial. También actividades como talleres de carpintería, de reparación de vehículos... son objeto de denuncia ante esta institución.

Por ello, hemos de insistir en que los ayuntamientos deben velar y garantizar que las actividades cuyo funcionamiento han autorizado se ajusten en todo momento a las restricciones y medidas correctoras impuestas a la actividad en la licencia municipal, reconduciendo la actividad a aquellos parámetros y limitaciones de la instalación autorizada, y si ello reclama la adopción de medidas sancionadoras para remover conductas o actitudes poco respetuosas con el descanso de las personas y un medio ambiente de calidad para la ciudadanía, el ordenamiento jurídico vigente ofrece esas vías para proteger el interés general de los ciudadanos.

Asimismo, en este ejercicio se han recibido denuncias contra las contaminaciones originadas por las actividades industriales. En la tramitación de los correspondientes expedientes, se ha constatado el esfuerzo que algunos pequeños ayuntamientos realizan para tratar de legalizar estas actividades potencialmente contaminantes, y conseguir que se adecuen a los valores límites contaminantes establecidos por el ordenamiento jurídico vigente, teniendo en cuenta que la mayoría de esas actividades funcionan desde hace décadas y resultan determinantes para la economía del municipio.

Por otra parte, esta institución ha iniciado distintas actuaciones de oficio para hacer un seguimiento del informe extraordinario que esta institución elaboró en el año 1999, sobre la *Protección de la calidad del agua en los embalses del sistema Zadorra*.

Ese informe analizaba la situación de los embalses de Ullibarri-Gamboa y Urrunaga-Santa Engracia, y las áreas de su entorno, con la finalidad de garantizar una adecuada protección de la calidad del agua y, de este modo, preservar el correcto servicio a la población que se abastece de estas aguas, casi un millón de personas. Para ello se realizaron una serie de recomendaciones generales y diversas recomendaciones sectoriales dirigidas a mejorar la calidad de las aguas y paliar el deterioro producido por los riesgos potenciales que suponen los usos y actividades agropecuarias, urbanas, industriales y de ocio presentes en esta área.

Entre las cuestiones de alcance general estaba la necesidad de que los poderes públicos abordasen la problemática de la calidad del agua en los embalses del sistema del Zadorra desde una perspectiva global, intersectorial y coordinada. Para ello, propusimos que se constituyera un órgano administrativo de coordinación de carácter estable, con funciones bien consultivas e informantes, o bien resolutivas, que aglutinara y sirviera de foro de encuentro a todas las administraciones titulares de competencias que afectan a la calidad de las aguas. En este sentido hablamos de la creación y puesta en funcionamiento de la Mesa para la Protección de los Embalses del sistema Zadorra.

También propusimos la redacción de un Plan Territorial Sectorial de Protección de la Cuenca de los Embalses del Zadorra, con la intención de abordar la problemática de la calidad del agua en los embalses del sistema Zadorra, tomando como referencia territorial toda la cuenca.

Desde una perspectiva material, entendíamos importante 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 ayudaran a desplazar otros usos y sirvieran 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.

Asimismo, planteamos la posibilidad de 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 para 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. Otra cuestión de interés era promover, ante la Confederación Hidrológica del Ebro, la declaración de “zona sensible” de la cuenca de los embalses, teniendo en cuenta lo previsto por la Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de aguas residuales urbanas (transpuesta por el Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, y Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo). Ello obligaría a introducir un tratamiento terciario en las estaciones depuradoras de las aguas residuales de los principales núcleos de población.

Tras la presentación del informe extraordinario del Ararteko se aprobó el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Vertiente Mediterránea), mediante el Decreto 455/1999, de 28 de diciembre. Este instrumento de ordenación territorial definía un área perimetral de protección de 200 m de ancho desde el máximo nivel de los lagos y lagunas o el nivel normal de embalse. Sobre el área debería redactarse un plan especial que desarrollara pormenorizadamente las determinaciones del Plan Territorial Sectorial.

También están en fase de tramitación el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Zonas Húmedas y el Plan Territorial Parcial de Álava Central, que afectan a este ámbito.

Observamos que, por Decreto 33/2003, de 18 de febrero, se ha creado el Consejo del Agua del País Vasco adscrito a ese departamento con competencias en la materia.

Asimismo, en la transposición prevista de la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, está previsto incluir las zonas del pantano del Zadorra entre los lugares de interés comunitario de la Red Natura 2000.

Por otro lado, se plantearon una serie de recomendaciones sectoriales clasificadas en distintos grupos. En concreto, las recomendaciones de alcance medio ambiental y de ordenación del territorio eran las siguientes:

- Restringir y controlar las zonas de acceso rodado y peatonal a la lámina de agua, creando un cinturón de vegetación de ribera natural suficientemente ancho.
- Evitar que los vertidos de las orillas alcancen el agua embalsada, mediante sistemas de depuración y filtros verdes suficientes.
- Control de la calidad de las aguas aportadas por los ríos afluentes, reduciendo al máximo la aportación de sedimentos. Para ello pueden utilizarse en los ríos trampas de sedimentos para retenerlos, que pueden controlarse y limpiarse.
- Elaborar un Plan Territorial Sectorial de Protección de los Embalses del Sistema Zadorra que abarque toda la cuenca, y que recoja de forma ordenada y coherente las distintas políticas sectoriales.
- Prohibir por medio del planeamiento la instalación de industrias químicas en los polígonos industriales de la cuenca, así como de aquellas instalaciones fabriles que produzcan residuos tóxicos cuya eliminación o control resulte problemático.
- Prohibir mediante el planeamiento urbanístico el desarrollo residencial de los pequeños núcleos rurales asentados en las márgenes de los embalses.
- Prohibir la instalación de explotaciones acuícolas en los embalses, tanto de piscifactorías como de astacifactorías (cangrejos), por ser instalaciones generadoras de residuos orgánicos y ubicarse habitualmente junto a los cauces. Asimismo, se debería estudiar la posible extensión de esta medida a los ríos y arroyos de la cuenca, o a algunos tramos de estos.
- Eliminar las construcciones y asentamientos irregulares (chabolas, caravanas...) que han proliferado en el entorno de los embalses contribuyendo a su deterioro.
- En la elaboración del Plan Territorial Parcial de Álava Central, especialmente al planificar los suelos industriales y residenciales, se deberán tener en cuenta las consideraciones y propuestas que aquí se recogen para la mejor protección de los embalses del sistema Zadorra.

Por todo ello, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde que esta institución formuló estas recomendaciones, nos hemos dirigido a las administraciones públicas

vascas que tienen competencia en el asunto, para que nos indiquen aquellas actuaciones recomendadas que, en su caso, se hayan puesto en práctica, así como cualquier otro aspecto que nos pueda ayudar en esa labor de seguimiento.

9.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Actividades clasificadas en suelo no urbanizable

⇒ *Sobre las molestias producidas por el funcionamiento irregular de un vertedero clandestino (1386/2001)*

• Reclamación

Un vecino de Mallabia denunció las irregularidades que se derivaban de un vertedero, supuestamente ilegal, situado en un barrio de esa localidad.

En concreto, manifestaba que en ese vertedero era habitual la quema de residuos, provocando graves molestias a los vecinos que residen en sus inmediaciones.

Además, indicaba que, si bien había denunciado estos hechos en numerosas ocasiones ante el Ayuntamiento, no se había adoptado medida alguna para solucionar el problema.

Esta institución solicitó al Ayuntamiento información sobre si el vertedero disponía de la preceptiva autorización municipal, así como sobre las actuaciones que se hubieran seguido para dar una solución definitiva al problema denunciado. En respuesta a nuestra petición, la Alcaldía nos informó de las actuaciones que había seguido a raíz de la denuncia formulada, en los siguientes términos:

“El vecino de Mallabia al que se refiere su escrito presentó queja ante esta institución con fecha de registro de entradas 18 de diciembre de 2000, señalando la existencia de un vertedero ilegal en la zona del barrio (...) y solicitando la adopción de medidas.

El Ayuntamiento de Mallabia (...) recibe escrito del Departamento de Medio Ambiente y Acción Territorial de la Diputación Foral de Bizkaia por el que se solicita la remisión de relación de vertederos ilegales para proceder a su recuperación, a lo que este Ayuntamiento responde remitiendo a dicho ente Foral (...) listado con focos de vertido y además copia de la queja formulada por (...) en relación con el foco de vertido, además y aprovechando la visita de inspección que estaban realizando técnicos del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, gestión de residuos, por esas fechas (...) también se les pone en antecedentes del caso. Comunicándose con fecha 26 de febrero a (...) las medidas urgentes que el Ayuntamiento había adoptado en su momento...”.

Teniendo en cuenta el contenido de dicho informe municipal, en un primer momento, nos dirigimos a la Diputación Foral de Bizkaia, para recabar información sobre las actuaciones que, en su caso, fuera a adoptar en relación con ese asunto. A este

respecto, nos comunicó que no iba a intervenir en la actividad de vertedero denunciada, por encontrarse ésta en suelo no urbanizable. Hemos de señalar que, según lo dispuesto en el artículo 7.c.6 de la Ley 27/1983 de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los organismos forales de sus territorios históricos, las diputaciones forales tienen competencia para actuar en las actividades ubicadas en suelo urbano residencial.

Por este motivo, la Ararteko solicitó la colaboración de la Viceconsejería de Medio Ambiente del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco. De ese modo, esta institución tuvo acceso al informe resultante de la visita de inspección que realizaron los servicios técnicos de dicho departamento, en relación con el vertido de residuos y su quema posterior. En ese informe se indicaba que:

“Habiéndose recibido un escrito por D. (...), en la cual denuncia que entre los caseríos (...) se vienen realizando vertido de residuos y posterior quema de los mismos, además del perjuicio que ocasiona a los habitantes de la zona y el medio ambiente.

El día 30 de octubre de 2002 se gira inspección a dicha ubicación en aras de verificar la denuncia formulada por D. (...).

Una vez en dicha ubicación, se observa que se trata del vertedero incontrolado perteneciente a (...), al cual se realizó una visita de inspección el 15 de febrero de 2001 (...).

Se constata que ha continuado vertiendo residuos de demolición y construcción, así como realizando quemas incontroladas, supuestamente para deshacerse de residuos plásticos, de madera y otros residuos combustibles. Así mismo se observa pequeños cúmulos de residuos metálicos, algunos obtenidos previa quema del material no metálico adherido.

Dicha parcela se usa como depósito temporal de contenedores, uno de ellos con residuos de madera. Sigue en el lugar el autobús abandonado que se mencionaba en la anterior visita de inspección, supuestamente utilizado como caseta.

Se ha elevado la cota en 2 metros aproximadamente en toda la superficie desde la última visita.

El talud que mira hacia la regata tiene una pendiente excesiva (mayor de 45°). Se observa que en el pie del talud, en la orilla de la regata, se han colocado mallazo para forjados con el fin de contener los residuos vertidos. También se han colocado elementos de contención en la parte SE contra el arbolado existente con el mismo objetivo. En más de un punto dicha ‘contención’ ha cedido e invade la regata, provocando un estrechamiento del cauce.” (sic)

Se concluía en el informe transcrito que resultaba una actividad de vertedero incontrolado que estaba provocando graves afecciones medioambientales en el entorno, y que precisaba de una urgente intervención por parte de la autoridad municipal, con el fin de impedir la extensión del daño ambiental, e instar al titular de la actividad la clausura inmediata del vertedero y adoptar las medidas necesarias para la restauración y reposición de los bienes alterados a su estado anterior.

- Análisis

Ante actividades que carecen de la preceptiva licencia municipal, la Ararteko 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 1988 (Ar. 4195), 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: 5 de noviembre de 1996 (RJ 1996\8271); 26 de junio de 1998 (RJ 1998\5033)...

Por último, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco resulta de aplicación en este caso el régimen legal previsto en el artículo 65 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, que para las actividades sin licencia dictamina:

“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.

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.”

Además, el artículo 105 de esa ley determina la adopción excepcional de medidas cautelares en el siguiente sentido:

“Excepcionalmente, y con carácter previo a la incoación de expediente sancionador, las Administraciones Públicas podrán adoptar o imponer al presunto responsable de cualquiera de los hechos tipificados como infraccio-

nes en la presente ley la adopción de las siguientes medidas cautelares que no tendrán carácter sancionador:

a) suspensión de obras o actividades.

b) Precintado de aparatos, equipos o vehículos.

c) Cualquier otra medida de corrección, seguridad o control que impida la extensión del daño ambiental.”

Por ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la Recomendación 36/2002, de 27 de noviembre, al Ayuntamiento de Mallabia:

“Que, como medida cautelar, decrete la clausura de la actividad de vertedero que se viene desarrollando en el barrio (...) de Mallabia, e inste a su titular a la restauración y reposición de los bienes alterados a su estado anterior, sin perjuicio del expediente sancionador que, en su caso, se vaya a incoar.”

- Resultado

En respuesta a esa recomendación, el Ayuntamiento nos remitió el acuerdo que había adoptado, por el que se incoaba el correspondiente expediente sobre la existencia de un vertedero ilegal, se declaraba como clandestina la actividad y se decretaba su clausura inmediata, sin posibilidad de legalización, por no ajustarse a las previsiones de las NNSS de Planeamiento Municipal para el suelo no urbanizable de protección agrícola-ganadera donde se ubica la actividad ejercida. Igualmente, instaba a su titular a adoptar las medidas necesarias para la restauración y reposición de los bienes alterados a su estado anterior.

B) Actividades clasificadas en suelo residencial

⇒ *Molestias de ruidos provocadas por un establecimiento de hostelería que carecía del mínimo aislamiento acústico para su correcto funcionamiento (670/2001)*

- Reclamación

Un vecino de Zumaia denunció las molestias de ruido que padecía como consecuencia del irregular funcionamiento de un bar, situado debajo de su vivienda.

El interesado manifestaba que, si bien el Ayuntamiento de Zumaia había tramitado la preceptiva licencia de actividad y de apertura solicitado por el nuevo titular de la instalación, el local se había abierto sin adoptar las medidas de insonorización necesarias para evitar que de su funcionamiento se derivasen molestias de ruido a los vecinos colindantes a la actividad.

Esta institución solicitó al Ayuntamiento información sobre el expediente de actividad tramitado.

Revisado éste, comprobamos que los técnicos municipales habían realizado, antes de la concesión de la licencia de apertura, mediciones sonoras en la vivienda del vecino

afectado, tanto en horario nocturno como en horario diurno, y que dictaminaron que se ajustaba a la normativa.

Ante la falta de concreción en las mediciones sonoras practicadas por los técnicos municipales, esta institución consideró necesario realizar una nueva medición sonora en el local, para determinar su aislamiento acústico a ruido aéreo respecto de las viviendas próximas, teniendo en cuenta que en el informe de calificación que había emitido el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa se establecía como medida correctora un nivel de aislamiento de 65 dB(A). Además, en dicho informe, se advertía, en relación con la certificación de insonorización aportado por el titular en el proyecto técnico de legalización, que *“resulta inferior a la exigida en esta medida correctora y un poco escasa para el uso de aparatos musicales diferentes a radio, televisión e hilo musical, por lo que será necesario mejorarla en ejecución de obra.”*

En este sentido, formulamos una petición al Ayuntamiento, solicitando además una comprobación del anclaje de los aparatos musicales instalados, cuya emisión no podía sobrepasar los 90 dB(A) en ningún punto del local.

La autoridad municipal nos informó de que:

“...Los resultados de la medición de la inmisión ya se enviaron al vecino afectado (adjunto copia de la carta). En este punto es pertinente observar que las condiciones técnico-acústicas de la carpintería exterior de la vivienda del 2º piso son muy deficientes tanto por antigüedad como por las holguras, sistemas de cierre, ausencia de vidrio doble, etc. que la hacen inadecuada a los requerimientos técnicos de la normativa básica de aplicación, invalidando el aislamiento de la fachada.

No obstante la comprobación referida por la que en efecto no hay ninguna medición de sonido imputable a la actividad del bar que rebase los límites acústicos establecidos como admisibles en el informe de medidas correctoras establecido por el órgano ambiental competente en el marco de la tramitación de la actividad, se indica que la insonorización instalada en el bar, esto es 60 dbA, es ‘...un poco escasa para el uso de aparatos musicales diferentes a radio, televisión e hilo musical’.

En efecto, la garantía que, al día de hoy, el órgano ambiental competente exige en Gipuzkoa a una actividad similar de nueva implantación (o reforma integral) es la de un aislamiento instalado de 65 dbA. No obstante, el caso que nos ocupa es el de un ámbito de obra parcial de mejora de las condiciones de los aseos si bien, en ningún caso serán tolerables incumplimientos de aspectos de normativa básica acústica, que como vuelvo a repetir, no tenemos constancia objetiva que se hayan producido.

En esta situación y a fin de completar la garantía exigible se consideró adecuada la colocación de un equipo de sonido con un limitador que garantice que los niveles de presión sonora media no rebasen en el interior los 85 dbA. Ese control se establece sobre cada frecuencia con una limitación del tipo NC-15...”

El Ayuntamiento nos facilitó, adjunto al informe transcrito, entre otras, la certificación del informe técnico sobre aislamiento acústico a ruido aéreo emitido por una

empresa especializada a solicitud del propietario del establecimiento, en el cual se determinaba que el nivel del aislamiento del local era de 59 dB(A).

- Análisis

A la vista de las consideraciones expuestas en el informe transcrito, y teniendo en cuenta el resultado obtenido en la medición aportada por el titular de la actividad, esta institución requirió al Ayuntamiento para que solicitara la colaboración del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa, para comprobar el aislamiento acústico a ruido aéreo del local y determinar si garantiza el correcto funcionamiento de la instalación.

El informe resultante de la comprobación que efectuaron los servicios técnicos de esa entidad foral -de fecha 23 de agosto de 2002- fue remitido al Ayuntamiento el 30 de agosto de 2002, y facilitada a esta institución el 19 de diciembre de 2002. En su apartado 4 concluye que:

“El local evaluado cuenta con un aislamiento bruto global a ruido aéreo (D) con respecto a la vivienda (...) de 59.1 dB (A). Dicho aislamiento se considera insuficiente para el uso de bar, incluso sin ningún tipo de aparatos musicales.

Se quiere hacer constar, que el aislamiento bruto a ruido aéreo del local verificado no cumple con el impuesto de 65 dB(A) en la medida correctora 6º del Informe de Calificación y Medidas Correctoras, emitido con fecha 21 de agosto de 2000 por el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de esta Diputación Foral.

Con objeto de evitar las molestias del vecindario, deberá insonorizar la totalidad del local hasta obtener, como mínimo, el requerido en dicha medida correctora. El plazo máximo para ejecutar las obras será de SEIS MESES a partir de la notificación al interesado.”

A pesar de los resultados obtenidos en la inspección técnica practicada por los servicios técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa, en la que claramente se determinaba que la actividad no se ajustaba a las medidas correctoras impuestas en la licencia de actividad, el Ayuntamiento de Zumaia manifestaba que:

«Conocida su función tutelar de los derechos fundamentales de los ciudadanos, función con la que diariamente coopera el Ayuntamiento, respecto a su petición de conocer más circunstancias relacionadas con las irregularidades que se derivan del funcionamiento del Bar (...), concretamente la petición de información de la colaboración que el Ayuntamiento solicitó al Departamento de Medio Ambiente de la Diputación foral a fin de comprobar la existencia de incumplimiento de la reglamentación establecida, le manifiesto:

1. *Que esa colaboración se concretó en una medición de aislamiento acústico a ruido aéreo del local y no en una comprobación de irregularidad o incumplimiento de los valores admitidos por el Reglamento establecido por el Gobierno Vasco. Siendo que al día de hoy, no hay ninguna medi-*

- ción que denuncie el incumplimiento de lo establecido en el mencionado Reglamento.*
- 2. Que la medición efectuada por la entidad pública mencionada coincide con la que la empresa privada encargada por quien es titular de la actividad presentó en la documentación que en su día el Ayuntamiento le solicitó.*
 - 3. Que en el informe de medición del órgano ambiental foral se incluye una opinión recomendando el cierre de esa actividad, por cuanto que no tiene un aislamiento global instalado de 65 dbA.*
 - 4. Que el órgano ambiental foral es competente al efecto de emitir un informe y de establecer, cuando procedan, medidas correctoras a la instalación o a la ampliación de la instalación, conforme con lo establecido en la Ley 3/98.*
 - 5. Que las medidas correctoras de competencia foral no pueden sino ser garantizadoras del cumplimiento de la legislación técnica aplicable.*
 - 6. Que la legislación técnica aplicable en esta materia es competencia del órgano competente del Gobierno Vasco y de la legislación básica del Estado.*
 - 7. Que el titular de la actividad establecida tiene derecho a desarrollarla, siempre y cuando no incumpla lo establecido en la norma técnica de aplicación y dentro de una seguridad jurídica que en este caso se regula conforme a disposiciones técnicas.*
 - 8. No obstante lo cual, considerado que el nivel de aislamiento global pueda no ser suficiente, se ha exigido como medida proporcional garantizadora la de colocar un limitador permanente e inamovible al aparato de sonido, a fin de que la emisión sonora sea de 83 dbA, garantizando que el sonido perceptible en el entorno residencial inmediato y vinculado al desarrollo de la actividad sea como máximo de 25 dbA.»*

A la vista de lo señalado esta institución considera que:

1. Las licencias de las actividades clasificadas pertenecen a las conocidas licencias de funcionamiento, pues se refieren a una instalación que exige un control permanente por parte de la administración autorizante hasta su eventual cierre, ya que existe un riesgo constante de que genere afecciones medioambientales. La Administración dispone, en todo momento, de la facultad de imponer las medidas correctoras dirigidas a solventar las molestias que se derivan del ejercicio de estas actividades, además de revisar y actualizar estas medidas, si resultan ineficaces para garantizar su correcto funcionamiento. Por tanto, las licencias para el ejercicio de las actividades molestas por ruidos deben someterse al cumplimiento de las medidas correctoras impuestas, que, en cualquier caso, pueden comprender un amplio catálogo de soluciones, en tanto que incluyen cuantas medidas técnicas sean necesarias en cada caso para evitar que las instalaciones produzcan incomodidades.
2. Según el artículo 7.c.6 de la Ley 27/1983 de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los organismos

forales de sus territorios históricos, corresponde a los territorios históricos ejecutar en sus territorios la legislación de las instituciones comunes en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas que se establezcan en suelo urbano residencial.

El Decreto 171/1985, de 11 de junio, del Gobierno Vasco, aprueba las normas técnicas de carácter general, de aplicación a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a establecerse en suelo urbano residencial, según lo dispuesto en su exposición de motivos, las instituciones forales quedan facultadas para señalar cuantas medidas correctoras adicionales consideren necesarias para la protección de los bienes y personas que pudieran resultar afectadas por el funcionamiento de las actividades calificadas.

3. Por su parte, el artículo 59 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, establece que el informe de calificación que las instituciones forales deben emitir en el procedimiento de legalización de la actividad resulta vinculante para la autoridad municipal, tanto cuando sea contrario a la concesión de la licencia de actividad, como cuando determine la necesidad de imponer medidas correctoras.
4. Según lo dispuesto en el artículo 61.2 de la Ley 3/98, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, con carácter preceptivo y previo a la concesión por parte del Ayuntamiento de la pertinente licencia de apertura, los técnicos municipales deben girar una visita de inspección y expedir un acta de comprobación favorable, después de que hayan constatado que la instalación se ajusta al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma u órgano foral competente. En esta fase del procedimiento, la autoridad municipal debe realizar las oportunas mediciones de los aislamientos acústicos a ruido aéreo de estos locales, para evitar la puesta en funcionamiento de establecimientos con insonorizaciones deficientes, y prevenir así las posibles perturbaciones que pudieran generar a los vecinos colindantes.
5. En el caso que nos ocupa, antes de conceder la licencia de apertura, los servicios técnicos municipales no comprobaron el aislamiento acústico a ruido aéreo del local.

Así, tomando como base la información facilitada por el Ayuntamiento, en esta fase del procedimiento, se efectuaron pruebas sonométricas en la vivienda del vecino afectado respecto a niveles de emisión en dicho inmueble, pero no se concretaron ni especificaron, tanto en la medición realizada en horario nocturno como en horario diurno, los niveles sonoros obtenidos, ni tampoco las fuentes sonoras que estaban en activo en la instalación en el momento de la ejecución de dichas comprobaciones.

No obstante, según la comprobación que realizaron los servicios técnicos forales, y según la certificación de la medición sonora aportada por el propio titular de la instalación, había quedado constatado que el local dispone de un aislamiento acústico a ruido aéreo de 59 dB(A), nivel éste muy alejado de los 65 dB(A) que, como medida correctora de obligado cumplimiento, establece el informe de calificación e imposición de medidas correctoras que emitió la Diputación Foral de Gipuzkoa. Además, dicho nivel tampoco se considera suficiente para el

funcionamiento de una actividad de bar sin aparatos musicales, ya que, en estos casos, se exige un aislamiento acústico a ruido aéreo de 60 dB(A).

En este sentido, hemos de precisar que en un establecimiento de hostelería no sólo el equipo de música puede generar molestias de ruidos, sino que también hay que tener en cuenta otras fuentes sonoras propias de estas actividades, como son las conversaciones entre clientes, el arrastre de material, así como la diversa maquinaria que se instala en estos locales para su funcionamiento.

Por ello, las diputaciones forales de nuestra Comunidad Autónoma están exigiendo como condición técnica que han de cumplir estos establecimientos un nivel mínimo de aislamiento acústico a ruido aéreo, con el fin de garantizar que la presión sonora que se produce en el local no sobrepase, tanto por vía aérea como por vía estructural, los parámetros sonoros reglamentariamente establecidos, es decir, los previstos en Decreto 171/85, de 11 de junio, del Gobierno Vasco, “...los 40 dB(A) hasta las 22 horas y los 30 dB(A) hasta las 8 de la mañana en nivel continuo Leq, en 1 minuto, ni los 45 y 35 dB(A) en valores máximos en punta en los dormitorios, cocinas y salas de estar a partir de las 8 y 22 h. respectivamente, sin perjuicio de la normativa municipal específica existente”.

6. Por otra parte, tal como esta institución viene indicando en sus informes anuales, la instalación de un limitador de potencia en un equipo de música puede garantizar, en todo caso, el cumplimiento de los límites sonoros establecidos reglamentariamente para su funcionamiento, pero no minimiza el resto de las molestias de ruidos que una actividad de este tipo produce.

Además, en la tramitación de los expedientes de queja relativos a establecimientos de hostelería en esta institución, se ha verificado que los limitadores de potencia pueden ser en ocasiones fácilmente manipulables por los titulares, llegándose incluso a sustituir el equipo musical debidamente anclado o precintado. Por esa razón, resulta determinante, en primer lugar, que estas actividades cumplan con todas las medidas correctoras impuestas en la preceptiva licencia de instalación, y en segundo lugar, que tras recibir la denuncia de los vecinos por exceso de ruido, se efectúen las mediciones y comprobaciones oportunas, sobre todo cuando se produce en horario nocturno.

En cualquier caso, consta a esa institución que el municipio de Zumaia carece de un servicio municipal de inspección y control de los ruidos producidos por los establecimientos de hostelería en horario nocturno, por lo que, evidentemente, ha sido imposible realizar comprobación alguna de los supuestos incumplimientos en que pudiera haber incurrido la actividad denunciada.

7. Para finalizar, se había verificado que el local no cumplía las medidas correctoras impuestas en la licencia de instalación, ya que no disponía del aislamiento acústico a ruido aéreo suficiente para garantizar que de su funcionamiento no se produjeran afecciones medioambientales a las viviendas colindantes a la actividad. Por ello, y teniendo en cuenta que la imposición de las medidas correctoras vincula a la autoridad municipal, a tenor de lo dispuesto en el artículo 64.2 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, el Alcalde debía instar al titular de la instalación para que corrigiera las deficiencias advertidas.

Por todo ello, se elevó la Recomendación, de 22 de enero, al Ayuntamiento de Zumaia, en los siguientes términos: *“Que con objeto de evitar las molestias de ruidos al vecindario, debe requerir al titular del bar (...) de esa localidad para que, en un plazo máximo de seis meses, insonorice en su totalidad el local, hasta obtener, como mínimo, el nivel de aislamiento acústico a ruido aéreo de 65 dB(A), exigido como medida correctora en el informe de calificación de 21 de agosto de 2000, otorgado por el Diputado Foral de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa.”*

- Resultado

El Ayuntamiento de Zumaia no contestó a la recomendación formulada, por lo que se consideró dicha resolución como no aceptada y se dio por finalizada nuestra actuación.

⇒ *Ruidos generados en horario nocturno por el camión de recogida de residuos sólidos urbanos (527/2003)*

- Reclamación

Un vecino de Bilbao denunció las molestias que padecía en su vivienda por los ruidos generados por el camión de basura, que, en la calle donde residía, realizaba su servicio en horario nocturno, entre la 1 y las 2 de la madrugada. Señalaba que, por dicho motivo, su hija de dos años se despertaba casi todos los días y resultaba difícil que conciliara de nuevo el sueño.

- Análisis

Ante el requerimiento formulado por esta institución, el Servicio Técnico del área de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Bilbao realizó una medición sonora, con objeto de determinar si durante el tiempo que duraba la recogida de basura se superaban los parámetros sonoros propuestos por la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente de Bilbao.

Del resultado de la inspección se concluía que, efectivamente, se superaban los límites sonoros establecidos reglamentariamente.

- Resultado

Se acordó modificar el horario de recogida en la zona: en la actualidad se realiza hacia las 22:40 horas.

El vecino afectado mostró su conformidad con el cambio que se proponía, por lo que finalizamos nuestra intervención en este asunto.

⇒ *La falta de control municipal ante el incumplimiento reiterado por parte de una discoteca de los parámetros sonoros establecidos reglamentariamente (553/2003)*

- Reclamación

Una familia de Vitoria-Gasteiz solicitó nuestra intervención por la supuesta pasividad y permisividad del Ayuntamiento de su localidad ante las denuncias que habían

formulado por las molestias de ruidos que padecían en su vivienda, derivadas del funcionamiento de una discoteca, ubicada en el bajo de su inmueble.

- **Análisis**

El Ayuntamiento nos informó de que se trataba de un establecimiento en el que se habían realizado obras de reforma, y se había conseguido un aislamiento acústico a ruido aéreo notable, en concreto, de 78 dB(A). No obstante, pese al aislamiento que disponía el local, se había verificado que en su habitual funcionamiento generaba unos niveles sonoros que sobrepasaban los parámetros establecidos reglamentariamente. Por este motivo, como medida sancionadora, se había exigido al titular de la actividad la instalación de un sistema de limitación sonora.

Sin embargo, en algunas mediciones de ruidos que había realizado la Policía Municipal ante las reiteradas denuncias de los vecinos colindantes a la discoteca, se comprobó que el sistema de limitación sonora no funcionaba correctamente, ya que los niveles sonoros acreditados sobrepasaban los límites máximos establecidos. Efectivamente, los servicios técnicos municipales corroboraron estos hechos revisando el envío de datos obtenidos por el limitador.

A resultas de todo ello, la autoridad municipal incoó un expediente sancionador y resolvió, mediante decreto de Alcaldía, la clausura del establecimiento por un periodo de quince días, por la infracción cometida.

Por último, el Ayuntamiento nos informó sobre el estado de funcionamiento del sistema de limitación después del incidente objeto del procedimiento sancionador, según los datos que obraban en el ordenador que recibía los niveles sonoros existentes en el establecimiento. Se confirmó que no se habían producido anomalías en su funcionamiento, y nos facilitó una copia del registro de los datos correspondientes a los últimos cinco meses.

- **Resultado**

Se dio traslado de esta información a las personas promotoras de la queja y se archivó el expediente.

C) Otras afecciones medioambientales

⇒ *Molestias causadas por el intenso tráfico de la N-1 a su paso por Lasarte (713/2003)*

- **Reclamación**

Un grupo de vecinos y vecinas de un barrio de Lasarte solicitaron nuestra intervención ante las molestias de ruidos que padecen como motivo del tráfico de la N-1 a su paso por Lasarte.

Nos indicaron que hacía cuatro años que habían iniciado las gestiones oportunas para solucionar las molestias de ruidos y vibraciones que venían sufriendo, pero que al día de la fecha la cuestión denunciada permanecía igual.

- Análisis

En primer lugar, el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco nos informó de que la Dirección de Tráfico del Departamento de Interior les había comunicado que, debido a las molestias causadas por el ruido de tráfico en la carretera N-1, se estaban realizando continuamente controles de velocidad para velar por el respeto a los nuevos límites de velocidad en la zona, reducidos a 80 kilómetros por hora, pues consideraban que dicha medida redundaría en una disminución de ruido de los vehículos.

Teniendo en cuenta que la competencia sobre la cuestión que planteada corresponde a la Diputación Foral de Gipuzkoa, acordamos, asimismo, dirigirnos a dicha entidad foral, para que nos informara sobre ese asunto.

El Diputado Foral del Departamento para las Infraestructuras Viarias de Gipuzkoa nos comunicó lo siguiente:

“...En los proyectos correspondientes a carreteras y autopistas de nueva planta de aprobación reciente ya se ha considerado la inclusión en el propio proyecto, como medida reductora del impacto sonoro, de pantallas acústicas en las zonas próximas a viviendas existentes.

La colocación de este tipo de pantallas es de un coste elevado y de difícil asunción si no es dentro de la inversión inicial de construcción de la propia vía.

En relación a la reducción del impacto sonoro en las carreteras existentes cabe indicar que solamente se han realizado inversiones en cuanto a la intervención en el foco de emisión de ruidos con la colocación de firme drenante en las carreteras de alta capacidad. No se han colocado paneles acústicos de efecto barrera por las limitaciones presupuestarias existentes y que obligan a acometer otras necesidades más acuciantes en nuestras carreteras. Se considera, no obstante, que debería incluirse en ejercicios presupuestarios futuros alguna partida para este tipo de inversiones. En caso de acometerse la colocación, ésta se deberá programar priorizando los tramos en los que la existencia de las viviendas es anterior a la ejecución de carretera o autovía y siempre que ésta no constituya travesía con limitación de velocidad. Se entiende, por lo tanto, que las viviendas construidas con posterioridad a la carretera debían haber resuelto y asumido el coste del efecto barrera en los proyectos de urbanización o en un refuerzo del acristalamiento en ventanas.

Añadir, finalmente, que la Diputación Foral de Gipuzkoa cuando las disponibilidades presupuestarias así lo permitan, estudiará la reducción de este impacto, teniendo abierta la posibilidad de que en casos puntuales, tras un análisis comparativo coste-beneficio, sea preferible asumir la inversión en un refuerzo del acristalamiento de las ventanas frente a la colocación y mantenimiento de pantallas acústicas.» (sic)

Esta institución consideró, atendiendo a los argumentos esgrimidos en el informe remitido por el Departamento para las Infraestructuras Viarias de la Diputación Foral de Gipuzkoa, que la decisión adoptada estaba suficientemente motivada. Además, en

dicho análisis se establecía la posibilidad solucionar situaciones como la denunciada, siempre y cuando concurriera la disponibilidad presupuestaria necesaria.

- Resultado

Se informó a los interesados e interesadas de la decisión del Departamento de Infraestructuras Viarias de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

10. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS

10.1. INTRODUCCIÓN

Las quejas presentadas en esta área tienen como objeto los servicios públicos principalmente locales, el servicio de transporte de pasajeros, la proyección y ejecución de obras públicas. También se ocupa de las cuestiones que derivan de la contratación administrativa, del procedimiento administrativo y funcionamiento de las administraciones, de la expropiación forzosa así como de la responsabilidad patrimonial que incurre la Administración pública.

En el aspecto cuantitativo el área de obras públicas y de servicios públicos ha supuesto la tramitación de 136 quejas, lo que representa el 12,76 % del total de reclamaciones presentadas.

Por administraciones afectadas, se dividen de la siguiente manera:

- Administración local	100
- Administración foral	26
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	16

Por subáreas:

- Servicios públicos locales	33
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	31
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	24
- Expropiación forzosa	11
- Transportes	10
- Caminos y vías rurales	7
- Otros aspectos	5
- Accesibilidad	4
- Ejecución de obras	4
- Otros servicios públicos	4
- Proyectos de obras	3

Los **servicios públicos** que prestan las administraciones se dirigen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos. En el caso de la Administración local, los municipios deben ejercer, en todo caso, sus competencias en las materias previstas en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. La principal cuestión que plantean los vecinos y vecinas es la exigencia de una efectiva prestación de algunos servicios locales de carácter obligatorio –como son el abastecimiento de agua potable, acceso a núcleos de población, limpieza viaria o recogida de residuos- o los problemas derivados de su ejercicio.

Entre las labores propiamente de prestación de los servicios públicos municipales, debemos mencionar los problemas derivados de la implantación de sistemas de recogida selectiva de **residuos urbanos**. Al igual que en otras ocasiones, son motivo de

queja las molestias por ruido que las labores de vaciado de los contenedores ocasionan en las personas que residen en las inmediaciones de los puntos de recogida. Las operaciones de vaciado se suelen efectuar en horario nocturno, para evitar que los camiones obstaculicen el tráfico rodado. Sin embargo, esta decisión, en principio razonable, repercute en la calidad de vida de las personas que viven en las cercanías de estos puntos de recogida selectiva. Estas personas no tienen la obligación de soportar unos niveles de ruido elevado, aunque la actividad que se realice redunde en beneficio de toda la colectividad.

En relación con la prestación del servicio de **abastecimiento de agua potable** a domicilio, se han sometido varias cuestiones a la consideración de la Ararteko: la presión a la que ha de ir el agua en la red, el retraso con el que las entidades locales asumen las reparaciones de sus conducciones, la titularidad de las tuberías de agua, las verificaciones de los contadores o el cambio forzoso de estos equipos de medición. Este último problema ha tenido especial incidencia en la ciudad de Donostia-San Sebastián, a raíz de la puesta en marcha de una campaña de renovación del parque de contadores. Con más detalle se aborda esta cuestión en el apartado de selección de quejas.

Igualmente, es preciso tener en cuenta que los ayuntamientos han de asumir la **ordenación del tráfico** de vehículos y de las personas en la vía pública, y que en esta materia son plenamente competentes para regular lo que estimen más conveniente. Todas las entidades locales en estos momentos pretenden obtener el mayor rendimiento del dominio público, es decir, buscan que la eliminación de aparcamientos en superficie, situación que necesariamente se deriva de la concesión de un vado, permita una mejora sustancial del problema del estacionamiento que sufren. De ahí que exijan que los locales que han solicitado un vado dispongan de amplia capacidad para albergar vehículos. Lógicamente, son las ciudades que se enfrentan a un problema más grave de estacionamiento las que introducen en sus ordenanzas sobre vados condiciones más restrictivas.

La desestimación de las solicitudes de autorización de vados que presentan los y las ciudadanas, al igual que en años anteriores continúan siendo fuente de queja. Estas licencias reconocen a sus titulares un uso común especial en relación con un bien de dominio público, este uso entraña una intensidad en cuanto a su utilización superior al común general, que es el peatonal, por lo que solamente pueden adquirirse mediante autorización o permiso municipal. Asimismo, conviene tener presente que la autorización de vado se concede siempre con carácter discrecional, y que su concesión no crea ningún derecho subjetivo a su titular, lo que supone que el particular puede ser requerido, en todo momento, para que lo suprima. Por tanto, los ayuntamientos, a la hora de acordar la concesión de los vados, pueden ponderar ampliamente el contenido de la solicitud y la repercusión que la colocación del vado va a tener en la ordenación de los estacionamientos de vehículos en la vía pública. En especial, su incidencia en el número de espacios destinados a aparcamiento de vehículos que se pueden ver suprimidos a consecuencia de la decisión. Para realizar este análisis se toma como elemento de referencia el parque de vehículos en el barrio, y si se da cobertura a las necesidades de estacionamiento de la zona con los espacios destinados a aparcamiento que existen.

Por lo que afecta al **transporte público**, varias son las cuestiones que podemos destacar. En primer lugar, las peticiones ciudadanas de servicios sobrepasan la oferta disponible. Sobre este particular, las personas reclamantes indican que las administra-

ciones públicas fomentan y promocionan la utilización de los transportes públicos, y que, sin embargo, la oferta existente no se acomoda de manera adecuada a la demanda y necesidades de transporte de la población. En este sentido, se solicita que se aumente la frecuencia de los servicios, se adecuen los horarios, se faciliten las conexiones directas... Asimismo, en estas reclamaciones se evidencia la necesidad de favorecer el acceso de las personas con discapacidad a los medios de transporte público, haciendo para ello desaparecer las barreras que les impiden desplazarse de forma autónoma en las estaciones, las paradas y en los propios vehículos.

Para concluir, mencionaremos los conflictos que se generan en relación con intervenciones privativas sobre **caminos públicos**. Un ejemplo de ello es la construcción de accesos rodados a fincas desde vías públicas, sin solicitar la preceptiva autorización del titular del camino. En estos casos, los afectados, que normalmente son los propietarios de los predios colindantes, denuncian la falta de actuación de las administraciones competentes para recuperar la legalidad, así como la escasa voluntad que muestran a la hora de ejercer las funciones de disciplina que nuestro ordenamiento les encomienda.

La ejecución de infraestructuras viarias y de obras de urbanización en los nuevos polígonos residenciales, una vez más, ha generado quejas, como consecuencia de las molestias que estos trabajos originan a los colindantes, por ruidos, polvo, acumulación de barro en las calzadas y aceras, etc.

El ejercicio de la **potestad expropiatoria** ha supuesto la presentación de varias reclamaciones ante esta comisionada parlamentaria. El motivo más recurrente ha sido el retraso en la fijación del justiprecio, una vez que los propietarios han presentado la hoja de aprecio. La Administración tiene un plazo de veinte días hábiles para aceptar o rechazar la valoración de los propietarios (artículo 30 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954). No obstante, varias reclamaciones denuncian que algunas administraciones –como es el caso del Departamento de Obras Públicas de la Diputación Foral de Álava– no contestan en el plazo establecido. Sin perjuicio de aplicar un criterio flexible en el intercambio de hojas de aprecio, el importante retraso que acumulan las valoraciones que se han de realizar deja a los ciudadanos en una situación de desprotección frente al ejercicio de esa potestad que debe ser subsanado.

La desestimación de reclamaciones de **responsabilidad patrimonial** por daños derivados de la prestación de servicios públicos origina la queja de los ciudadanos que no están de acuerdo con la negativa. Las administraciones públicas, y en especial la local, continúan siendo reacias a reconocer este derecho en vía administrativa aludiendo principalmente a falta de relación de causalidad entre el daño y el servicio público o ante la falta de prueba de los hechos alegados. No obstante, el sistema configurado por el ordenamiento jurídico en torno al instituto de la responsabilidad impone el derecho a resarcir a los damnificados, aun sin mediar actuación negligente de quien presta los servicios públicos. Por ello, esta institución ha seguido dirigiendo recomendaciones a las administraciones en el sentido de reconocer la responsabilidad objetiva al margen de la falta actitud culposa de la Administración.

En otras ocasiones, las quejas han estado motivadas por la falta de respuesta expresa a las reclamaciones planteadas en tal sentido. Es ilustrativa de este tipo de quejas la que una ciudadana nos presentó porque el Ayuntamiento de Getxo no contestaba a su reclamación, aun cuando había transcurrido casi un año desde que la había

formulado. El Ayuntamiento respondió a la petición de información que le dirigimos para resolver la queja muy extemporáneamente -casi un año después-, indicándonos que había resuelto ya la solicitud. Sin embargo, la reclamante nos informó, con posterioridad, de que persistía el problema del silencio administrativo que nos había trasladado en su queja, si bien referido a la resolución del recurso administrativo contra la resolución desestimatoria de su reclamación. Ello nos obligó a solicitar nuevamente la colaboración del Ayuntamiento; pero éste, en su respuesta, se limitó a confirmarnos que el recurso estaba aún sin contestar. Consideramos que es inadmisibles el recurso al silencio administrativo como forma habitual de proceder, y formulamos una recomendación al Ayuntamiento para que resolviera el recurso -presentado hacía más de un año- y cumpliera los plazos legalmente establecidos para tramitar y resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial, ya que, con ocasión de la queja, constatamos que los desmesurados retrasos en la tramitación afectaban también a otros procedimientos de esta naturaleza.

10.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Caminos y vías rurales

⇒ *Mantenimiento de un camino de acceso a una vivienda en suelo no urbanizable (423/2003)*

• Reclamación

Una persona que tenía previsto construir una vivienda unifamiliar en un núcleo rural solicitó al Ayuntamiento de Galdames que le urbanizase el camino de acceso. Sin embargo, el Ayuntamiento se negó, por lo que acudió a la Ararteko. En su opinión, no se aplicaba un trato igualitario, ya que existían otros caminos rurales que sí habían sido mejorados.

• Análisis

En un primer análisis, observamos que la negativa municipal se basaba en la Ley 5/98, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda, puesto que, tratándose de un núcleo rural, los accesos y servicios suelen ser de cuenta del propietario de la parcela.

Sin embargo, el resto de caminos que discurren por el núcleo rural sí habían sido asfaltados y ensanchados recientemente.

Tras preguntar al Ayuntamiento por la razón de la prestación de ese servicio de mantenimiento de caminos rurales, éste contestó que, dado que el municipio tiene más de 37 barrios, se actuaba de forma sistemática en los diversos caminos rurales, en función de las disponibilidades económicas y con cargo a la financiación específica del Programa de Caminos Rurales.

A este respecto cabe señalar que los ayuntamientos tienen amplias potestades para determinar las políticas de inversiones a acometer en cada ejercicio y establecer las prioridades. De igual modo, de la información remitida por el Ayuntamiento se

deducía que –en relación con otros casos- se había practicado la mejora de los caminos según un vial central que atraviesa estos núcleos y algunos ramales que surgen del mismo, donde previamente existían edificaciones. Por todo ello, las actuaciones seguidas por el Ayuntamiento parecían razonables y lógicas.

- Resultado

En definitiva, a la vista de la documentación recibida, consideramos que la actuación del Ayuntamiento se ajustaba a la esfera de su autonomía municipal, en el sentido de la potestad que tiene para determinar las obras de mejora y mantenimiento que acomete en cada ejercicio. En cualquier caso, señalamos al Ayuntamiento que deberían establecerse unos criterios generales y objetivos a la hora de acometer las obras de mantenimiento de los caminos rurales, y que deberían ser de conocimiento general.

B) Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa

⇒ Seguridad en andenes móviles (100/2003)

- Reclamación

Un usuario de Metro Bilbao sometió a la consideración de la Ararteko la instalación y el sistema de seguridad de la cinta transportadora que está colocada en la estación de Casco Viejo de Bilbao.

El afectado alegaba que había sufrido una caída al abandonar el pasillo transportador. Asimismo, indicaba que el accidente, cuya causa imputaba a una deficiente colocación de la salida de esa cinta, le ha ocasionado una serie de perjuicios económicos. Sin embargo, Metro Bilbao, una vez presentada la oportuna reclamación, había desestimado la solicitud, pues entendía que la causa del daño ocasionado no era imputable a esa sociedad.

- Análisis

La Ararteko, tras admitir a trámite la queja, se puso de inmediato en contacto con Metro Bilbao y le solicitó que aclarase la actuación que había seguido ante la presentación de la reclamación, y que nos indicase qué medidas de seguridad y de evitación de riesgos se habían adoptado en ese andén móvil.

Metro Bilbao manifestó que el pasillo rodante que se encuentra en la estación de Casco Viejo cumplía la normativa establecida para la construcción e instalación de escaleras mecánicas y andenes móviles (UNE-EN 115).

No obstante, con el fin de contrastar la información proporcionada por Metro Bilbao, esta institución se puso en contacto con el Departamento de Industria del Gobierno Vasco y le pidió que efectuase una visita de inspección en la estación de Casco Viejo de Metro Bilbao, más en concreto, que verificase si las salidas de la cinta transportadora (andenes móviles) estaban adecuadamente instaladas y si cumplían las garantías de seguridad de este tipo de elementos.

La Oficina Territorial de Bizkaia corroboró la información facilitada por Metro Bilbao sobre la instalación y medidas de seguridad del pasillo transportador.

- Resultado

Informamos al promotor de la queja de que no podíamos defender que se hubiese colocado de manera deficiente la salida de la cinta y que su caída se debiese a una incorrecta instalación del equipamiento de la estación.

⇒ *Mantenimiento y reparación en un puente sobre el río Asua (122/2003)*

- Reclamación

Un grupo de usuarios del puente que cruza el río Asua –a la altura del paso a nivel del tren de Asua- informó a la Ararteko sobre el estado de deterioro en el que ese encuentran el firme y las vallas de protección del puente.

Para solucionar este asunto, y tras sucesivos trámites infructuosos ante otras administraciones, habían solicitado al Ayuntamiento de Erandio que tomara las medidas oportunas para reparar el puente y mejorar el pavimento, con el fin de evitar la situación de riesgo que supone atravesarlo. No obstante, no habían logrado ningún compromiso municipal para solucionar esta cuestión, motivo por el cual acudieron ante esta institución.

- Análisis

Con objeto de dar a su queja el trámite oportuno, solicitamos al Ayuntamiento información al respecto. El Ayuntamiento nos informó de que está previsto sustituir el puente durante la ejecución de las obras de encauzamiento de la ría Asua, las cuales realizará la Dirección de Aguas del Gobierno Vasco. Hasta que ese proyecto se ejecutara se habían estudiado otras alternativas, que estaban paralizadas por las afecciones medioambientales que podían generar.

Ante esa situación el Ayuntamiento de Erandio realizó un estudio sobre la actual situación del puente y sobre las obras necesarias para su adecuado mantenimiento. Una vez concluido, se comprometió a ejecutar las obras en breve.

- Resultado

A la vista de esas circunstancias, una vez previstas las actuaciones necesarias para solucionar la cuestión planteada, suspendimos nuestra intervención en este asunto.

C) Servicios públicos locales

⇒ *Dificultades para la venta de panteón de su propiedad (502/2003)*

- Reclamación

Una vecina de Erandio presentó un escrito de queja solicitando se analizara la actuación del Ayuntamiento, que no le permitía vender el panteón de su propiedad. Consideraba abusivas las restricciones para la transmisión, así como la limitación a 99 años del título de propiedad que ostentaba, expedido en Bilbao el 28 de noviembre de 1942.

- Análisis

Se estudió la normativa municipal reguladora del Servicio Municipal del Cementerio, en concreto, el Reglamento municipal de “unidades de enterramiento e inscripciones y lápidas” en los cementerios municipales de Erandio, de septiembre de 1999, cuya disposición transitoria establecía que las denominadas concesiones a perpetuidad otorgadas antes de la entrada en vigor del Reglamento se entenderían por el plazo máximo establecido para las concesiones y contratos de la Administración local.

Asimismo, se estudió el Reglamento para el Servicio interior del cementerio de Vista Alegre de Bilbao, de 7 de septiembre de 1932, que era de aplicación al Ayuntamiento de Erandio, en virtud de la disposición adicional del reglamento citado en el párrafo anterior.

Las condiciones limitativas de la transmisión que, con carácter general, se preveían por vía de sucesión o herencia, no podían ser calificadas como abusivas, por tratarse de bienes destinados al servicio público, y se ajustaba a derecho el establecimiento de restricciones para impedir su comercio.

Cuestión distinta merecía el análisis de la disposición transitoria que modificaba el régimen de las denominadas “concesiones a perpetuidad”.

El Reglamento del cementerio de Vista Alegre, en virtud del cual se concedió el título, en su artículo 42, establecía que la cesión de los panteones se “*efectúa en propiedad a perpetuidad*”.

En esta cuestión ha habido dos líneas jurisprudenciales, en cierta forma contradictorias: unas sentencias determinaban que, dado que las concesiones del dominio público no pueden ser indefinidas, todos los títulos existentes de propiedad a perpetuidad deberían entenderse sometidos al plazo máximo de 99 años, mientras que otra línea jurisprudencial se decantaba por lo que ha venido en llamarse “derecho funerario”.

El fundamento del “derecho funerario” determina que la posibilidad de concesión a perpetuidad del lugar de enterramiento no es una auténtica y real transmisión de la propiedad en el sentido civil del término, ni tampoco una auténtica concesión del servicio público, sino un mecanismo jurídico en virtud del cual se permite al titular de un enterramiento la facultad de conservar los restos de sus familiares por tiempo indefinido en el lugar en el que descansan (STS, de 11 de octubre de 1999, RJ 1999/7815).

En el mismo sentido, la modificación del régimen de concesión perpetua previsto en los reglamentos, por un régimen temporal a 99 años –por considerar nulos los contratos que tuvieran carácter perpetuo o indefinido– fue negado por los tribunales, con fundamento en la falta de naturaleza contractual de los actos de otorgamiento de derechos funerarios de la mencionada condición. Dicha naturaleza entraba en contradicción con lo previsto en el artículo 61 b) del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de 22 de diciembre de 1960 (después sustituido por el de 20 de julio de 1974), ya que, entre los derechos y deberes que dicho artículo reconocía a los ayuntamientos en los cementerios municipales, estaban los de “distribución y enajenación de parcelas y sepulturas” conceptos estos expresivos de la validez de las referidas transferencias municipales a perpetuidad (STS, de 11 de julio de 1989, RJ 1989/5746).

- Resultado

Esta institución considera que este planteamiento aún más armónicamente los derechos privados adquiridos por los particulares, en su día, con las disposiciones de

derecho público referentes a los servicios públicos. Por ello, solicitamos al Ayuntamiento su toma en consideración.

El Ayuntamiento nos comunicó su intención de atender la sugerencia formulada, anunciando la modificación del Reglamento del Cementerio en tal sentido, por lo que se dio por finalizada la intervención informando a la interesada al respecto.

⇒ *Cambio de los contadores de agua antiguos (901/2003)*

• Reclamación

El titular de un inmueble situado en Donostia-San Sebastián, expresó su desacuerdo con la campaña de cambio forzoso de los contadores de agua que había emprendido el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, cuando estos aparatos de control tenían una antigüedad superior a 17 años. El motivo de la disconformidad radicaba en que era el usuario del servicio quien tenía que asumir el costo del nuevo equipo de medición.

• Análisis

Se ha de partir de que toda actuación que acometa la entidad que presta un servicio se ha de ajustar a las normas y previsiones que se recogen en el reglamento que regule ese servicio. En el caso de Donostia-San Sebastián, la norma que había que tomar en consideración era el Reglamento del Servicio Municipal de Aguas, que había sido aprobado y publicado en 1999.

El art. 43 de esa norma, relativo a la renovación periódica de contadores, señalaba que: *“el plazo de vida útil de los contadores será de 17 años a partir de su instalación. Pasados estos plazos deberá procederse a su sustitución”*.

La justificación de este tipo de medidas se encuentra en razones de tipo técnico y de correcta gestión de los recursos, ya que lo que se pretende con ellas es reducir los desfases que se constatan entre el caudal de agua que se envía para consumo y el volumen registrado como consumido en los contadores.

Asimismo, se debía tener en cuenta que la Unión Europea había dictado una serie de normas a este respecto, y que en una recomendación de mayo de 1995 la Comunidad Europea había aconsejado el cambio de los contadores de agua que tuviesen una antigüedad superior a 10 años, porque se había comprobado que, superado este período de funcionamiento, las lecturas que los contadores reflejaban no eran exactas.

En el caso de Donostia-San Sebastián, según reconocían sus servicios técnicos, se realizaba una visita de inspección, y si de ella se deducía la procedencia del cambio del contador, se concedía al abonado un plazo de un mes para que sustituyese su equipo medidor. Este aparato podía adquirirlo el abonado o, en otro caso, cabía la posibilidad de sustituirlo en régimen de alquiler. Esta última opción se aplicaba cuando el abonado no realizaba por su cuenta el cambio de contador en el plazo establecido.

• Resultado

La campaña había recibido una amplia difusión en los medios de comunicación local, por lo que informamos al reclamante de que, en principio, no apreciábamos irregularidad en la actuación del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.

11. SANIDAD

11.1. INTRODUCCIÓN

En esta área se han recibido un total de 92 quejas, cuya distribución por administraciones afectadas ha sido la siguiente:

- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	68
- Administración local	20
- Administración foral	2

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

- Derechos de los usuarios	40
- Salud pública	21
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento admvo.	14
- Asistencia sanitaria	11
- Salud mental	3
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	2
- Otros aspectos	1

El tiempo que deben esperar los usuarios, bien sea para una consulta o para una intervención quirúrgica, es un asunto que difícilmente podría ser obviado por la Administración sanitaria, y una parte de sus esfuerzos los dedica a tratar de sacar el máximo rendimiento a los medios que tiene asignados para reducir las listas de espera. Este aspecto esencial para el paciente es uno de los objetivos del Plan Estratégico 2003-2007, de Osakidetza, por lo que su cumplimiento contribuirá a mejorar su atención.

No obstante, además de lo que es su primera finalidad –establecimiento de prioridades para atender una concreta necesidad o demanda de tratamiento-, la ordenación de las listas de espera puede tener protagonismo como elemento de información para el usuario. Parece, por tanto, una buena medida que se promueva la existencia de criterios homogéneos sobre la información que se debe facilitar a una persona respecto de la lista de espera que le afecta.

Sobre el tiempo para acceder a consultas, encontramos no pocas quejas de usuarias que expresan su desacuerdo por el tiempo que deben esperar en determinadas consultas de ginecología. Algunos datos de esas quejas nos llevan a preguntarnos si no estamos realmente ante supuestos que deberían haber recibido una respuesta diferente a la que obtuvieron. En este sentido, había razones para pensar que, en lugar de indicar a estas personas que no había motivos para una consulta ginecológica, y que lo solicitado era una revisión periódica no prevista por un programa sanitario específico, se había optado por darles una cita para un año después, como mínimo.

Pero en ausencia de esa información, si una paciente es admitida en una lista de espera, deberemos considerar que su queja está fundamentada, como lo estaría cualquier queja que tenga que ver con previsiones tan largas de tiempo de espera.

Para dar una respuesta adecuada a esas quejas hay que analizarlas teniendo en cuenta que no es lo mismo que la asistencia solicitada no se preste porque no está prevista en los programas sanitarios, que porque los medios son insuficientes y, por lo tanto, deben esperar para ser atendidos.

En algunas de las demandas que varios **enfermos psiquiátricos** y sus familiares vienen formulando ante esta institución se expone el problema que supone esta insuficiencia de medios. Aunque en algunos de sus apartados estas demandas han ser satisfechas desde el ámbito sanitario, otras deben ser también analizadas desde el punto de vista social, pues, de lo contrario, no será posible su integración social, y no será posible garantizar la continuidad de los cuidados que necesitan. Para ello es necesario que, como ya prevé el artículo 20.3 de la Ley General de Sanidad, se desarrollen los servicios de rehabilitación y reinserción social necesarios para la atención integral de los problemas del enfermo mental, buscando la coordinación con los servicios sociales.

El informe extraordinario sobre la situación de la atención comunitaria de la enfermedad mental recoge entre sus recomendaciones una referida a la necesidad de una sensibilización social acerca de las personas con enfermedad mental. Pero alguna campaña iniciada con este objetivo –visitas guiadas a un centro hospitalario– nos debe servir para recordar que la consecución de tales objetivos debe ser respetuosa con los derechos de estas personas, entre ellos el derecho a su intimidad. Por la consideración que aún tiene la enfermedad mental en nuestra sociedad debemos tratar de eliminar el estigma que tiene, pero precisamente por ello, garantizando especialmente el derecho a la **confidencialidad e intimidad** de las personas enfermas atendidas en estos centros.

En el informe anual correspondiente a 2002, nos referimos a la conveniencia de intervenir mediante tratamientos ambulatorios obligados para los enfermos, cuando puede tener un alcance rehabilitador para evitar reingresos posteriores. Con relación a este problema, durante este año se ha celebrado en Bilbao un Taller sobre tratamiento ambulatorio en supuestos de enfermedad mental grave, promovido por el Servicio de Salud Mental de Osakidetza, el Departamento de Justicia Empleo y Seguridad Social y la institución del Ararteko. En este taller se adoptaron las siguientes resoluciones:

1. Impulsar, tanto desde el ámbito judicial y fiscal como desde los movimientos asociativos de toda índole que trabajan en el ámbito de la enfermedad mental, una reforma en la Ley de Enjuiciamiento Criminal que, explícitamente, reconozca la posibilidad de instaurar un tratamiento psiquiátrico ambulatorio judicializado.
2. Impulsar, desde el ámbito sanitario psiquiátrico, el consenso en el establecimiento de criterios para la inclusión de casos en este supuesto.
3. Impulsar el debate sobre esta medida en los diferentes foros implicados (jueces, fiscales, hospitales, centros de salud mental, etc.), tomando como base el protocolo presentado en la Jornada.
4. Participar en cuantas iniciativas se generen en nuestro entorno cercano para conseguir esta medida.
5. Estudiar la posible apertura de un foro permanente de discusión y aportación de ideas en Internet.

En las Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo celebradas este año, la institución del Ararteko ha planteado la conveniencia de avanzar en los tratamientos ambulatorios obligados para los enfermos, cuando puede tener un alcance rehabilitador que evite reingresos posteriores.

Al igual que en el área de bienestar social, debemos referirnos aquí a la dificultad que puede suponer encontrar el equilibrio en el ejercicio del legítimo derecho de huelga y la asistencia de las personas usuarias afectadas por ella. En el ámbito social fueron los servicios de atención a las personas mayores, y aquí, principalmente, la el servicio de **transporte sanitario programado**. Para conocer el seguimiento que se estaba realizando sobre el cumplimiento de los servicios mínimos en este servicio esencial para la comunidad, iniciamos una actuación de oficio.

Según la información que nos facilitó el Departamento de Sanidad, hubo acuerdo para establecer unos servicios mínimos, y se realizó un seguimiento exhaustivo de su cumplimiento. La Administración atribuyó la causa de las quejas de usuarios del transporte a la demora de los servicios, más que a su dispensación. En tal caso, parece que se trataría de un asunto a abordar desde el punto de vista del cumplimiento de las condiciones en que se presta este servicio en situación de normalidad, por lo que nos dirigimos a la Administración en ese sentido.

Con motivo de las quejas que se formularon sobre la **protección de datos personales**, en el informe del pasado año destacamos que la concienciación de los usuarios de los datos es tan importante como la adopción de medidas técnicas.

A ese respecto, de acuerdo con la información facilitada por el Director General de Osakidetza, hemos comprobado las actuaciones que durante este año siguen llevándose a cabo en este ámbito, como es la aprobación de la Instrucción 6/2003, sobre funciones y obligaciones del personal de Osakidetza, con relación a la protección de datos de carácter personal, y establecimiento de un procedimiento de actuación. Esta instrucción se dirige a todo el personal que presta servicios en el organismo citado y maneja cualquier sistema de información, y trata de promover el conocimiento de la normativa sobre protección de datos.

En el área de sanidad, entre las actividades que la institución del Ararteko lleva a cabo sobre temas que afectan a los derechos de las personas, este año se está realizando una beca sobre la atención a los **enfermos terminales** en el País Vasco, con la finalidad de conocer mejor la atención que se les presta y recoger diferentes visiones sobre el servicio ofrecido. Observamos que, entre las iniciativas del Departamento de Sanidad para la presente legislatura, recogida en el Plan Estratégico de Osakidetza para 2003-2007, figura un plan que analice la asistencia de estas personas, definiendo las prácticas de atención y el tipo de servicios existentes, así como su financiación. Coinciden estos trabajos con una queja presentada por sus familiares por las condiciones de asistencia a una persona enferma terminal. Remitimos su queja a Osakidetza e informamos a sus familiares sobre las actuaciones que se están realizando para tratar de mejorar la atención de pacientes terminales.

En las intervenciones relacionadas con el cambio de sexo, el Departamento de Sanidad aún no ha determinado, a los efectos del catálogo de prestaciones sanitarias, lo que se debe considerar como estado intersexual patológico.

Sin embargo, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales ha anunciado que prevé ayudas para estas intervenciones.

En el apartado de salud pública, la institución del Ararteko ha llevado a cabo determinadas actuaciones relacionadas con la **venta de productos** de chacinería en ferias. Estas actuaciones tuvieron su origen en las quejas presentadas por una asociación, que se había dirigido previamente a los ayuntamientos afectados y después al Departamento de Sanidad, denunciado que tales productos se vendían en condiciones que rompían lo que se conoce como la “cadena del frío” a la que se han de someter. Aunque desde el punto de vista de la vigilancia y control de su venta la competencia es municipal, pensamos que había datos para plantear también este asunto ante el Departamento de Sanidad.

En cuanto a los ayuntamientos, tuvimos presente la competencia que tienen atribuidas en materia de mercados, protección de la salubridad pública y defensa de los consumidores y usuarios (artículo 25.2, apartados g) y h) de la Ley 7/1985, de 2 de abril).

Y nos dirigimos al Departamento de Sanidad, teniendo en cuenta lo que podemos denominar como capacidad complementaria a la de los propios ayuntamientos en esta materia, ya que estábamos ante situaciones en las que, junto a la venta ambulante, podían estar dándose circunstancias relacionadas con el transporte de productos a esas ferias, en condiciones no adecuadas. Sugerimos a ese departamento que, mediante EUDEL, informara y recordara a los ayuntamientos las condiciones en que debe realizarse la venta ambulante de estos alimentos sometidos a la cadena del frío.

Finalmente, nos dirigimos a EUDEL, con el fin de que nos informara sobre las actuaciones que se iban a llevar a cabo para procurar que sus asociados adoptaran medidas para tratar de evitar las situaciones denunciadas.

11.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Asistencia sanitaria

⇒ *Reclamación de cantidad a usuario con seguro privado (678/2003)*

• Reclamación

Una persona usuaria del sistema vasco de salud fue asistida en el Hospital Civil de Basurto, a donde fue remitida por una clínica concertada por una compañía privada de seguros. Una vez dada de alta, recibieron una llamada del hospital, para que les remitieran los volantes del Igualatorio en concepto de pago de hospitalización. Mostró su desacuerdo, por entender que disponer de un seguro privado no podía suponer un coste adicional respecto de quien no lo tiene. Finalmente, el hospital le envió una comunicación escrita, requiriéndole el pago de 1.753,20 euros.

• Análisis

Nos encontramos aquí con un asunto que no es nuevo, ya que es similar al que recogimos en el Informe anual correspondiente al año 1995.

Los antecedentes analizados indicaban que podíamos estar ante un supuesto en el que, conforme a lo previsto en el artículo 83 de la Ley General de Sanidad, si se

hubiese atendido sanitariamente a una persona asegurada por una entidad privada, podía existir un derecho a reclamar del tercero responsable el coste de los servicios prestados.

Debido a que no se trataba de un seguro privado obligatorio, podía haber dudas sobre el alcance que esa previsión tenía a los efectos de que el sistema público repercutiese en la compañía el coste de la asistencia del asegurado. Pero, en cualquier caso, el hospital habría ido más allá de esa previsión normativa, pues convertía al paciente en obligado al pago.

- Resultado

Tras el análisis de la queja, nos dirigimos a Osakidetza para exponer las razones por las que juzgamos que era improcedente la exigencia del pago del coste de la asistencia al interesado. También, contando con su autorización, facilitamos a Osakidetza los datos del seguro privado de la persona atendida, para que en su caso iniciase los trámites para exigir a dicha compañía el pago de la factura, en lugar de al interesado.

El Director General de Osakidetza nos comunicó que nuestra valoración coincidía con el criterio de ese organismo, y que se había dirigido de nuevo al Gerente del Hospital, recordándole la improcedencia de repercutir a los usuarios que cuentan con seguros privados el coste de su asistencia en centros públicos.

B) Derechos de los usuarios

⇒ *La información sobre tratamientos no disponibles o sin incorporar a las prestaciones públicas. Procedimiento en ensayo clínico (1216/2001)*

- Reclamación

Esta queja planteaba un asunto relacionado con el acceso a los tratamientos de reproducción asistida (TRA), en el caso de una pareja en la que el varón era portador del VIH.

En el momento en que se presentó esta queja, el sistema sanitario de Euskadi no realizaba TRA para estos supuestos. La información que Osakidetza nos facilitó en enero de 2002, que trasladamos a los interesados, situaba el caso en el contexto de las prestaciones sanitarias del sistema público y su realización como ensayo clínico, aún en desarrollo.

En abril del pasado año, el Departamento de Sanidad autorizó la asistencia de esta pareja a un hospital privado en otra Comunidad Autónoma, donde se estaba realizando el ensayo clínico, y condicionando dicha autorización a la confirmación del centro de destino, asumiendo así el coste del traslado.

- Análisis

En principio, a falta de datos nuevos, esa autorización debía ser para participar en un ensayo clínico, por lo que no debería haber supuesto un coste para quienes participan en él. Sin embargo no fue así, lo que llevaba a pensar que, un año después, en 2003, la técnica de lavado de semen no fuese un ensayo clínico propiamente dicho, ya

que, a diferencia de lo que es consustancial a estos procedimientos, se exigió el pago de un precio.

Por otro lado, el Real Decreto 1.247/2002, de 3 de diciembre, que regula la gestión del Fondo de Cohesión Sanitaria, aprobado durante la tramitación de este expediente, prevé entre las actividades cuyo coste será compensado en ese fondo, el lavado de semen en VIH positivos para reproducción humana asistida (anexo I, apartado B).

En criterio de esta institución, estos datos podían ser razones para volver a analizar la pretensión que dio lugar a esta queja, en el marco de los criterios previstos en la Resolución de 16 de julio de 2002, del Viceconsejero de Sanidad, por la que se determinan los criterios y el régimen de elaboración de protocolos de actuación para el acceso a la asistencia sanitaria fuera del sistema sanitario de Euskadi, y en el Informe de la Comisión Interterritorial de Sanidad, sobre reproducción humana asistida de 2002.

En cualquier caso, esas dudas eran razonables para admitir la queja a trámite, por su relación directa con el derecho de los usuarios a obtener de la Administración sanitaria información sobre cuál es el contenido de sus prestaciones sanitarias.

• Resultado

El Departamento de Sanidad, tras consultar con el Ministerio de Sanidad, comunicó a la institución del Ararteko que en el centro al que habían acudido los interesados, la técnica del lavado de semen estaba siendo aplicada en régimen de ensayo clínico. Con relación a esta técnica, todavía no se había descartado al cien por cien la posibilidad de transmisión vertical al feto, lo que explicaba el no incluirla entre las prestaciones del sistema público de salud.

En lo que se refería a la inclusión del lavado de semen en VIH positivos para reproducción humana asistida, entre los procedimientos que serían compensados a cargo del Fondo de Cohesión Sanitaria, el Departamento de Sanidad nos informó de que ello se debía a que los resultados obtenidos en los ensayos ya finalizados y los que estaban en marcha eran esperanzadores, lo que hacía razonable pensar en su inclusión en un futuro no lejano.

Quedaba sin aclarar un aspecto de esta queja: la contraprestación exigida por el tratamiento que está autorizado como ensayo clínico. Teniendo en cuenta que la realización de los ensayos se debe llevar a cabo en las condiciones establecidas por el Ministerio de Sanidad y Consumo, trasladamos este aspecto de la queja al Defensor del Pueblo del Estado.

⇒ *Gastos de desplazamiento: principio de igualdad en la determinación de los beneficiarios (503/2003)*

• Reclamación

Una persona acompañaba periódicamente a su marido para recibir asistencia sanitaria, fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se trataba de una persona mayor de edad, con problemas de orientación que le impedían acudir por sus propios medios al centro sanitario y que, según indicaba un informe médico, necesitaba acudir acompañado.

Sin embargo, la regulación de la Directriz 4/2002, que establece los criterios de concesión de ayudas de manutención hospedaje y desplazamiento en transporte no sanitario, no preveía su situación, por lo que su petición de ayuda económica fue denegada.

- Análisis

La regulación de estas ayudas supuso un avance respecto de la situación anterior, esencialmente por que contribuye a la seguridad jurídica que debe presidir la relación entre los ciudadanos y la Administración, donde no puede tener cabida lo graciable.

Pero, desde la perspectiva del principio de igualdad, había razones para pensar que situaciones que -teniendo en cuenta la finalidad de la norma- eran iguales, podían recibir un trato diferente en la Directriz, sin justificación para ello.

Esta Directriz preveía ayudas para acompañar a quien no pudiera acudir por sus propios medios (finalidad de la norma). No obstante, al establecer condiciones de acceso a las ayudas, lo hacía en función de la minoría de edad, o caso de personas mayores de edad, para quien estuviese incapacitado judicialmente.

Como consecuencia de ello, personas mayores de edad que, de hecho, no eran capaces de desplazarse por sus propios medios, pero que no estaban incapacitados judicialmente, quedaban excluidos de las ayudas. Este era el supuesto que motivó la queja.

- Resultado

Por las razones anteriores, esta institución consideró que estábamos ante una queja cuyo análisis no se debería abordar como un supuesto relacionado con la igualdad en la aplicación de la Directriz, sino de igualdad en la propia Directriz.

En la respuesta a nuestra valoración, el Departamento de Sanidad nos comunicó que iban a iniciar un proceso para su revisión y nueva redacción, que finalmente fue modificada mediante la nueva Directriz 3/2003.

⇒ *La información sobre tratamientos no disponibles o sin incorporar a las prestaciones públicas (655/2003)*

- Reclamación

Un paciente presentó una solicitud para su atención en un centro privado, basándose en el diagnóstico del informe clínico de su especialista en el sistema público.

Su petición fue analizada por la Dirección Territorial del Departamento de Sanidad, pero le indicaron que debía acudir al Hospital de Cruces para una nueva valoración de su caso, y que tomando como base esa valoración, se debería formular una propuesta terapéutica.

- Análisis

El tratamiento que se denegó a esta persona era el mismo al que se refería otra queja recientemente presentada. Aunque se daban circunstancias diferentes, en ambos el facultativo especialista de Osakidetza había propuesto también la derivación al mis-

mo centro privado para idéntico tratamiento, y se aportaba documentación relativa a pacientes que habían sido derivados por otros sistemas públicos de salud.

Las razones que llevaron a la institución del Ararteko a admitir a trámite esta nueva queja fueron las siguientes: a) el paciente no acudió directamente al centro privado sin pedir autorización previa y sin haber agotado la propuesta de otra nueva segunda opinión; b) la repetición de una queja similar a aquella a la que nos hemos referido, en la que se da también la circunstancia de que el facultativo especialista del sistema público indica en su informe que el paciente precisa la intervención de la que se trata, que -a su juicio- el sistema público no estaría preparado para realizar, precisando el centro privado que estaría capacitado para llevarla a cabo.

Ante la repetición de esta situación, era esencial que se adoptara alguna medida para despejar las dudas que para el paciente suponen estas expectativas, dudas que, en principio, se deben resolver basándose en la eventual efectividad o no del tratamiento propuesto por su facultativo especialista. En concreto, centramos nuestra petición de informe en lo previsto por el Real Decreto 63/1995, cuya disposición adicional establece que la incorporación de nuevas técnicas o procedimientos diagnósticos o terapéuticos deberá ser valorada en cuanto a su seguridad, eficacia y eficiencia.

• Resultado

El Departamento de Sanidad nos comunicó las razones por las que consideraba que actualmente no se daban los requisitos previstos por la mencionada disposición adicional del RD 63/1995.

También nos informó sobre las medidas que iba a adoptar para evitar o corregir situaciones de lo que estimaba información inadecuada a los pacientes. Para ello, el informe añadía que había pedido a Osakidetza que nombrara a dos representantes para que formaran parte de un grupo mixto entre el Departamento de Sanidad y el organismo citado, para analizar situaciones y causas, y proponer líneas de acción concretas y eficaces para terminar con el problema que se suscita para los enfermos por las expectativas que despiertan.

⇒ *Discrepancia con alta médica de oficio (867/2003)*

• Reclamación

Una persona presentó una queja porque fue desestimada su petición de anulación del alta médica, basada en una decisión de la inspección médica.

• Análisis

El alta médica es una decisión administrativa, que supone la capacidad de la persona para incorporarse al trabajo. Dado que se trata de una decisión basada en criterios técnico-médicos, la institución del Ararteko no dispone de los mismos elementos de juicio que si se tratara de una valoración jurídica.

La ley prevé que la inspección médica tiene capacidad para decidir el alta, si bien debe antes consultar a los correspondientes servicios médicos, quienes deberán pronunciarse en un plazo, bien confirmando la baja o admitiendo la propuesta de alta mediante el alta médica. Por tanto, estamos frente a decisiones en las que existen fases

de conformación de la voluntad administrativa que es posible analizar desde una perspectiva no estrictamente médica, y cuya comprobación puede contribuir, quizás, a que el interesado conozca que no se trata de una decisión arbitraria.

Para comprobar estos trámites, trasladamos la queja al Departamento de Sanidad.

- Resultado

La información que nos facilitó el Departamento de Sanidad, nos aportó elementos de convicción para llegar a la conclusión de que la decisión que motivó la queja estaba fundamentada.

En la respuesta a nuestra petición de información, el Departamento de Sanidad nos indicaba que los agravamientos que aducía el interesado con relación a su patología estaban siendo valoradas por los facultativos de Osakidetza, y que las nuevas pruebas previstas ayudarían a delimitar su verdadero alcance, y con ello la posibilidad de que su grado de incapacidad permanente pueda ser revisado por parte del INSS.

El informe terminaba indicando que la inspección médica de la Dirección Territorial de Sanidad, para favorecer tanto la realización de las pruebas diagnósticas como su evolución clínica, no puso ningún obstáculo para emitir de oficio nuevos partes de baja. Y autorizaba al médico de cabecera para que emitiera los partes de baja, con la misma finalidad.

Estos datos eran suficientes para llegar a la conclusión antes indicada, de que el alta médica estaba fundamentada. Por tanto, tras informar de ello al interesado, suspendimos nuestra intervención.

12. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

12.1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2003 los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Autónoma Vasca han presentado 5 quejas que afectaban al área de Trabajo y Seguridad Social. A la hora de valorar este número de reclamaciones, que en principio puede parecer bastante modesto, se ha de tomar en consideración que el ámbito competencial de las instituciones vascas en materia de trabajo y Seguridad Social es reducido, porque la materia que es más susceptible de generar un mayor volumen de quejas, la Seguridad Social, es competencia del Estado.

Por esta razón, las quejas que abordan conflictos en materia de seguridad social se remiten al Defensor del Pueblo, pues corresponde a este comisionado parlamentario el análisis de la actuación de los órganos de la Administración General del Estado.

Las restantes quejas, esto es, las que aluden a una problemática más específica en materia de trabajo, son estudiadas directamente por la Ararteko, ya que nuestras funciones fiscalizadoras se proyectan sobre las actuaciones y omisiones de las administraciones públicas vascas, y, como se ha indicado, en materia de trabajo la competencia reside en esta Comunidad Autónoma.

A pesar de que todas las quejas responden a un mínimo común denominador que es la problemática que se genera en torno a la intervención pública en materia de trabajo, sus contenidos son muy diversos. Así, se han planteado cuestiones tan dispares como una solicitud de mediación en una huelga de transportistas, la denegación de una ayuda al reparto de tiempo de trabajo por la contratación de una persona para cubrir una excedencia por cuidado de un hijo, o la falta de actuación del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, ante las reclamaciones de un ciudadano, porque una entidad de previsión social voluntaria (EPSV) le había cobrado una comisión del 2 % por el traslado de sus derechos consolidados a otra entidad, incumpliendo el plazo establecido para materializar la operación. Un análisis más detallado de esta última reclamación puede encontrarse a continuación en el apartado de selección de quejas de esta área.

12.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

Funcionamiento de la administración y procedimiento administrativo

⇒ *EPSV: traslados de derechos consolidados, comisiones y plazos (1102/2002)*

- Reclamación

Un ciudadano solicitó nuestra intervención, como consecuencia de la falta de respuesta del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social a sus reiterados escritos de reclamación ante la actuación de una determinada entidad de previsión social voluntaria (EPSV), que le había cobrado una comisión del 2 % por el traslado de sus derechos consolidados a otra entidad y, además, había incumplido el plazo de 30 días que, según la normativa aplicable, tenía para materializar la operación.

- Análisis

Teniendo en cuenta que el Departamento de Justicia tiene atribuida legalmente la función de control de las EPSV, nos dirigimos en primer lugar a él, instándole a que respondiera a los escritos del reclamante.

El Departamento de Justicia contestó al reclamante con evasivas, informándole de la publicación de una circular posterior a la fecha en la que se efectuó el traslado, en la que se limitaba el cobro de las comisiones a un 0,3 % y admitiendo que, en ocasiones, las EPSV cometían algunas irregularidades en esta materia.

Disconformes con el contenido de la respuesta ofrecida por el Departamento al interesado, ya que éste no asumía su función de garante de la legalidad, enviamos un escrito exponiendo nuestra postura en relación con el caso, incidiendo en la necesidad de determinar quién fue en realidad el sujeto responsable del incumplimiento del plazo.

El Departamento de Justicia respondió a nuestro escrito con un informe, en el que se sostenía, sin aportar ninguna prueba, que el responsable del retraso fue el reclamante, ya que “...hasta el día 1 de marzo de 2002 la Entidad ha estado facilitando la documentación complementaria que el asociado iba solicitando”. A nuestro juicio, este argumento era insostenible, ya que, por un lado, el primer contacto de la entidad con el asociado tras la presentación de la solicitud de traslado se produjo 22 días después, para comunicarle que la comisión que se le iba a aplicar era el 2 % (el doble que hasta ese momento) y, por otra parte, porque la documentación que se le facilitó al interesado fue el Reglamento, los Estatutos de la EPSV y el Acuerdo de la Asamblea General por el que se aprobaba el incremento de la comisión por traslado, que pasaba del 1 al 2 %, para lo que, evidentemente, no eran necesarios más de dos meses.

En estas circunstancias, enviamos una recomendación para que se iniciara contra la EPSV un expediente sancionador por infracción grave.

- Resultado

Esta recomendación fue aceptada por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.

13. URBANISMO Y VIVIENDA

13.1. INTRODUCCIÓN

Dentro del área de urbanismo la Ararteko tramita las reclamaciones que tienen incidencia en la ordenación urbanística de los municipios, su gestión y las labores de disciplina urbanística que ejercen los ayuntamientos. Por otro lado, también se incluyen las quejas que hacen referencia al sector de la vivienda en las administraciones públicas.

Como en años anteriores, debido a la preocupación social que existe respecto al problema que tienen muchas personas para acceder a una vivienda digna, se han incrementado las actuaciones en esta área. El número de quejas recibidas en esta institución ha sido de 143, lo cual supone un porcentaje del 13,41 % sobre la labor anual llevada a cabo.

Por administraciones afectadas, las quejas se distribuyen de la siguiente manera:

- Administración local	87
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	61
- Administración foral	3

Si atendemos a las subáreas:

- Vivienda	64
- Disciplina Urbanística y Ruina	32
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	16
- Ordenación urbanística	12
- Accesibilidad	11
- Gestión urbanística	7
- Otros aspectos	1

La Comunidad Autónoma del País Vasco continúa sin disponer de un marco normativo propio sobre el urbanismo. El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales ha presentado un anteproyecto de ley reguladora del urbanismo en la Comunidad Autónoma del País Vasco, pero hasta el momento no se han iniciado los trámites pertinentes para su debate en sede parlamentaria.

La esperada norma debe establecer un marco urbanístico propio dirigido a clarificar y simplificar las actuaciones de los distintos agentes que participan en la planificación, el desarrollo y la ejecución del suelo. Entre sus aspectos reseñables, el anteproyecto recoge el sistema de ejecución urbanística que introdujo el modelo valenciano, la figura del agente urbanizador, que tendrá competencias para la edificación de las parcelas urbanizadas. En este anteproyecto se mantienen los patrimonios públicos del suelo, como mecanismo específico de intervención en el mercado del suelo, y la obligación de reserva de suelo destinado a la vivienda de protección oficial, que se incrementa en el suelo urbano no consolidado –que pasa al 35 %–, y se introduce la obligación de reserva de suelo para dos nuevas categorías, la vivienda a precio tasado y el suelo para actividades económicas.

Esta institución se congratula de la presentación del anteproyecto e insta a los poderes públicos competentes para que, tras los trámites y debates parlamentarios correspondientes, se dote por fin a nuestra comunidad autónoma de una normativa del suelo.

En cuanto a la **ordenación urbanística** del suelo, las quejas presentadas hacen referencia a las discrepancias de algunos propietarios de suelo, que están en desacuerdo con la clasificación o el uso previsto por las normas de planeamiento para su parcela o para los terrenos colindantes. Las diferencias surgen cuando entienden que el aprovechamiento urbanístico lucrativo es escaso o que las cargas de urbanización son altas. Por otro lado, se plantea la incidencia que puede suponer la nueva ordenación urbanística para el colindante, al afectar negativamente sobre una parcela o edificación particular, especialmente respecto a las luces y vistas.

Las administraciones locales disponen de competencias para establecer discrecionalmente el planeamiento urbanístico de un municipio. Esa potestad planificadora debe motivarse y ser compatible con razonamientos objetivos que atiendan a la satisfacción del interés general. Sólo cuando se constata que una decisión de ordenación resulta contraria a la ley o es arbitraria -en el sentido de que no tiene una justificación razonable- puede sostenerse que la actuación municipal es incorrecta e irregular.

Entre las limitaciones a las que debe someterse el ejercicio de esta potestad está el cumplimiento de las determinaciones sectoriales recogidas en la normativa correspondiente (aguas, costas, carreteras...) y en las disposiciones de ordenación del territorio que resulten vinculantes para el planeamiento municipal.

La ordenación del uso del terreno y construcciones, o las limitaciones y deberes establecidos por el planeamiento, no conllevan el nacimiento de un derecho a ser resarcido. En los supuestos en los que la actuación urbanística pueda extinguir derechos civiles preexistentes por incompatibilidad con la ordenación prevista, éstos serán compensados en el momento de la gestión de ese ámbito. A pesar de ello, observamos que existen casos en los que la ordenación urbanística produce una afección negativa al predio o edificio colindante y que, sin embargo, no supone la vulneración de derecho alguno: se trata de edificaciones que, tras el desarrollo urbanístico, resultan perjudicadas. Ese asunto lo planteó una ciudadana, puesto que, tras la edificación prevista en un PERI, su vivienda iba a perder las únicas vistas que tenía al exterior, ya que en el espacio situado enfrente se iba a construir un muro que dejaría a la vivienda enterrada. La Ararteko planteó la necesidad de evitar que una ordenación urbanística que beneficia a todos los vecinos y vecinas del municipio pueda perjudicar los intereses de un particular. Por ello, aludiendo al principio de justicia material, sugerimos a la administración implicada que tratase de estudiar la aplicación de medidas que compensasen esa afección negativa, bien en la gestión urbanística, bien mediante el instituto de la responsabilidad patrimonial, en el caso que se dieran todos los requisitos.

Uno de los motivos de queja más recurrentes suele ser la falta de remisión de información urbanística pese haber sido formalmente solicitada, ya sea por ciudadanos particulares o por asociaciones de vecinos u otros colectivos. Los retrasos se deben a las dificultades técnicas o de personal en algunos municipios, al voluminoso número de solicitudes realizado, etc. Las administraciones públicas deben hacer especial hincapié en el derecho de los ciudadanos a conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de los procedimientos, y el derecho a acceder a los registros y documentos que formen parte de los expedientes.

En el proceso de tramitación del planeamiento municipal, una vez concluido, es fundamental que los municipios favorezcan la participación ciudadana en la creación de ciudad. La pieza clave de una correcta participación consiste en permitir y ampliar los cauces e instrumentos establecidos para acceder en todo momento a la información urbanística. La transparencia debe ser un objetivo esencial de los poderes públicos en la toma de decisiones urbanísticas, y sirve para eliminar la desconfianza de los ciudadanos. Por ello, debe hacerse un esfuerzo para remover los obstáculos que impiden una adecuada participación y para permitir la puesta de manifiesto de los distintos intereses individuales y colectivos de la ciudadanía. De los medios que disponen las administraciones darse prioridad –según recoge artículo 47 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común– al empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos. El uso de Internet puede ser un instrumento fundamental para garantizar la participación ciudadana. Para ello, conviene que el planeamiento urbanístico actualizado general y de desarrollo de cada población, así como su normativa, sean accesibles para las personas, por medio de Internet.

En relación con la **gestión urbanística**, el motivo principal de queja es la preocupación que sienten los propietarios de suelo afectados por alguna actuación urbanística cuando, como consecuencia de ella, se ven desposeídos de su residencia habitual y no disponen de otro lugar de residencia.

Para el desarrollo de la ordenación prevista, en la mayoría de los casos es necesaria la gestión del ámbito en el que se encuentra el edificio, lo que supone que debe utilizarse alguno de los sistemas de actuación previstos en la actual normativa: compensación, cooperación o expropiación. En todos los supuestos está prevista una compensación por los bienes y derechos de los que el afectado va a ser privado. El problema se plantea respecto al derecho de los moradores habituales de la vivienda para ser realojados en otra vivienda. La parte de la disposición adicional cuarta que continúa en vigor del Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, garantiza el derecho al realojamiento de los ocupantes legales de inmuebles que, como consecuencia de una actuación urbanística, deban ser desalojados de su residencia habitual únicamente cuando se actúe por expropiación.

En cualquier caso, esta institución considera que la actuación urbanística debe tratar de buscar la compatibilidad de la gestión de los planes urbanísticos con el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada. Por ello, los poderes públicos deberán tomar las medidas oportunas para favorecer el realojamiento de los ocupantes legales, al margen del sistema de actuación elegido.

Como otros ejercicios, es la **disciplina urbanística** la que origina más solicitudes de intervención a esta institución. En general, las quejas plantean la falta de intervención de la administración competente, en especial la municipal, ante los usos dados al suelo, o denuncian la ejecución de obras sin la correspondiente licencia urbanística o al margen de la licencia de obra concedida.

Cabe destacar que las obras o intervenciones realizadas requieren también el cumplimiento de la normativa sectorial correspondiente, es decir, se debe comprobar, entre otras cosas, la seguridad de la edificación o el cumplimiento de la normativa de prevención de incendios.

En otros supuestos se plantea la preocupación por la situación de fuera de ordenación de la vivienda de su propiedad. El régimen de fuera de ordenación de los edificios es una situación sobrevenida en la que edificaciones existentes con anterioridad al planeamiento dejan de estar de acuerdo con la ordenación prevista en el plan. Esto es, el Ayuntamiento ha aprobado una ordenación del suelo -sobre el que se encuentra la edificación- que es incompatible con la existencia total o parcial de su edificio. Para que ocurra esa situación es necesario aprobar el Plan de Ordenación Urbana conforme los trámites y procedimientos previstos en la legislación, entre los que está la apertura de un trámite de alegaciones, así como la publicación de la aprobación del planeamiento en el boletín oficial correspondiente. El régimen de fuera de ordenación del edificio conlleva unas limitaciones para la propiedad sobre la situación del edificio, puesto que supone la imposibilidad de realizar obras de consolidación de la edificación, excepto cuando sean cuestiones de ornato, higiene o conservación.

También continúa siendo habitual plantear la falta de adecuación de las obras ejecutadas al planeamiento urbanístico, por resultar contrarias al derecho de propiedad de los colindantes. En el ejercicio de sus competencias de disciplina urbanística, las administraciones locales pueden intervenir para comprobar su adecuación con la legalidad urbanística; en cambio, no pueden pronunciarse sobre aspectos de naturaleza privada.

Por otro lado, sobre las actuaciones de esta institución para promover la accesibilidad, nos remitimos a las actuaciones detalladas en el apartado de atención específica a la problemática de las personas con discapacidad.

En el segundo apartado de esta área, el de **vivienda**, hemos visto incrementado el número de solicitudes de intervención de la Ararteko. El acceso a una vivienda digna y adecuada es uno de los principales motivos de preocupación de los ciudadanos y, en especial, de las personas jóvenes de nuestra comunidad. En la actualidad, muchas personas tienen dificultades serias para acceder a una vivienda digna y adecuada. Por un lado, porque el mercado inmobiliario no produce viviendas a precios de venta o alquiler a los que esas personas pueden acceder, y, por otro lado, porque la vivienda protegida que se ofrece a precios de venta o renta accesibles para esas personas no es suficiente en número. En los últimos años hemos observado que esta situación, lejos de tener visos de solucionarse, se está agravando, ya que el precio de las viviendas libres ha continuado creciendo de forma casi exponencial. El incremento en la construcción de vivienda a precio protegido ha tratado de contener la necesidad de vivienda de los que no podían acceder en las condiciones que fija el mercado libre. Según datos del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, en la Comunidad Autónoma durante el ejercicio 2002 se iniciaron 5.042 viviendas protegidas -un 34 % respecto al total de viviendas construidas-, número importante si lo comparamos con el 7,7 % que corresponde de media al Estado. No obstante, el número de demandantes de vivienda inscritos en Etxebide, a fecha de 31 de diciembre de 2002, era de 82.681. Es decir, en ese momento se cubría menos del 10 % de la demanda de solicitantes de vivienda inscritos que no pueden acceder a las viviendas libres.

La institución del Ararteko ha observado con preocupación este fenómeno. La complejidad de causas y agentes que intervienen en el resultado final del problema de la vivienda complica enormemente la búsqueda de soluciones, o cuando menos propuestas que puedan estabilizar el mercado o garantizar el acceso de todas las personas a una

vivienda en condiciones. Sin obviar la importancia de factores económicos en el incremento de los precios (mercado hipotecario, inversión en vivienda como activo financiero), en el ámbito de actuación de las administraciones públicas existe una obligación real y constitucional de garantizar ese derecho. Por ese motivo, los problemas derivados del acceso a una vivienda digna o el desarrollo de las políticas de vivienda que siguen las administraciones públicas vascas son uno de los principales motivos de preocupación y de actuación de la institución del Ararteko. Durante el 2003 los defensores y defensoras del pueblo en las Jornadas de Coordinación celebradas en Castilla-La Mancha reflexionamos sobre el acuciante problema que para muchos sectores de la población constituye el acceso a una vivienda digna. En ellas, hicimos unas propuestas y recomendaciones dirigidas a los poderes públicos, para que intervengan, por un lado, en el mercado del suelo y, por otro, en el fomento de la vivienda de alquiler y de la vivienda protegida.

Las cuestiones relacionadas con el sector de la vivienda que han supuesto la necesidad de intervención de esta institución se centran principalmente en varios aspectos.

Como hemos apuntado anteriormente, el número de viviendas de protección oficial ofertado es inferior al número de demandantes. Para establecer una fórmula de adjudicación de las viviendas, las administraciones públicas vascas han optado por el sorteo entre aquellos solicitantes que cumplan con una serie de requisitos económicos y de necesidad de vivienda. Uno de los principales motivos de queja hace referencia a los criterios de adjudicación de las viviendas de protección oficial. Dado que es imposible que la normativa reguladora prevea todas las circunstancias en las que se puedan encontrar los solicitantes de viviendas, aun cuando deba tender a ello, se dan situaciones concretas frente a las cuales la respuesta normativa puede no resultar adecuada o equitativa.

Entre los problemas concretos debemos señalar la situación de algunos colectivos con dificultad añadida para el acceso a una vivienda. Las personas en situación o con riesgo de exclusión social adolecen de una situación más grave, al no disponer de ingresos mínimos para el acceso a las viviendas protegidas, aunque sea uno de los colectivos con más necesidad de una morada digna. Las administraciones tratan de solucionar esta cuestión creando un parque de viviendas en las que puedan residir para las situaciones de emergencia. Sin embargo, esta medida se ofrece con carácter de provisional y de forma limitada, ya que es reducido el número de viviendas y municipios que ofrecen esa posibilidad. Los ayuntamientos deben poner los medios para garantizar el acceso a una vivienda digna en casos de emergencia a colectivos especialmente vulnerables, como son las personas jóvenes, las familias monoparentales, las personas con discapacidad, perceptores de Renta Básica o AES, o personas inmigrantes. Así, cabe destacar los problemas que sufren las personas inmigrantes a la hora de encontrar una vivienda en condiciones, ya sea por el alto precio de la venta o de la renta, ya ante la negativa de los propietarios a alquilárselas por su condición de extranjeros. En este último caso, la Administración tiene que actuar como garante para evitar prácticas xenófobas y atajar situaciones que empiezan a surgir de infravivienda, subarrendamientos...

Otra cuestión que supone un número considerable de quejas ante la Ararteko son los defectos en la construcción en las viviendas protegidas. El mandato de ofrecer una vivienda digna con una calidad constructiva adecuada debe guiar la actuación de las

administraciones públicas en su función de control de las edificaciones, en especial de las viviendas protegidas. Para ello deben utilizarse los mecanismos de control e inspección existentes para comprobar la adecuación de las viviendas a las normas de edificación y de diseño, y para establecer garantías de que se rectificarán en caso de incumplimiento, mediante los instrumentos jurídicos que prevé el ordenamiento para garantizar la ejecutividad forzosa de los actos administrativos: las multas coercitivas o la ejecución subsidiaria.

En cualquier caso, se echa de menos en la CAPV la existencia de un texto normativo que refunda y actualice la dispersa regulación de las viviendas de protección oficial. El Plan director de vivienda 2002-2005 prevé acometer la adaptación y regulación del marco normativo de la vivienda protegida, pero hasta el momento no se ha concretado.

Por último, la institución tiene previsto realizar un informe extraordinario durante el año 2004 que aborde la situación de la juventud respecto a las dificultades que padece para acceder a una primera vivienda digna y adecuada.

13.2. SELECCIÓN DE QUEJAS Y ACTUACIONES DE OFICIO

A) Accesibilidad

⇒ *Necesidad de un estudio detallado sobre la actual distribución de las salas cinematográficas, solicitado por las personas con movilidad reducida (392/2002)*

• Reclamación

Se recibieron varias quejas en esta institución, tanto individuales como colectivas, denunciando los problemas encontrados por las personas con discapacidad en las nuevas salas cinematográficas abiertas en Vitoria-Gasteiz.

Los espacios reservados para personas con discapacidad física están situados todos ellos únicamente en primera fila, con la distribución de las plazas en sistema de graderío, lo que imposibilita o dificulta gravemente el acceso a todas las personas de movilidad reducida que acuden al cine.

Dadas las dimensiones de las pantallas, la visión desde esta primera fila resulta muy incómoda por la postura del cuello -las sillas de ruedas no llevan reposacabezas-, pues la pantalla está situada bastante más alta que la altura de la cabeza. Además, dicha posición tan adelantada no permite captar bien la imagen.

Por todo ello, consideran que se infringe el derecho de igualdad, ya que las personas con discapacidad no se encuentran en las mismas condiciones con respecto a las demás, puesto que no pueden elegir libremente su ubicación en la sala.

• Análisis

Para dar curso a los expedientes de queja incoados en esta institución, en primer lugar nos dirigimos al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para solicitar información sobre la previsión de las reservas para personas discapacitadas en las salas de cine en construcción en el nuevo centro comercial que se iba a ubicar en Sidenor.

En respuesta a esta petición, dicha entidad local nos comunicó que, lógicamente, se aplican los criterios contenidos en el artículo 6 del anejo III del Decreto 68/2000, de 11 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación.

Ciertamente, dicho precepto establece el número de las reservas, así como su ubicación. Ésta la debe determinar el técnico proyectista con los criterios que indica el reglamento, los cuales únicamente mencionan la situación de dichas plazas objeto de reserva, que deben hallarse próximas a los accesos y zonas de paso.

El Servicio de Vía Pública del Ayuntamiento nos comunicó que los informes de accesibilidad realizados respecto a las últimas salas de cine construidas en la ciudad concluían que se adecuaban a la legalidad vigente, es decir, a la Ley 20 /1997, de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad, y al Decreto 68 /2000, de 11 de abril, y que, por lo tanto, estimaba que no podía obligar al técnico proyectista a la ubicación de las plazas de reserva repartidos por el local, ya que este extremo excedía del mandato de la normativa vigente. En cualquier caso, señaló que, teniendo en cuenta su predisposición a atender las sugerencias propuestas, el servicio citado únicamente puede sugerir al promotor y al proyectista que es conveniente dispersar los espacios reservados, siempre y cuando tal dispersión no suponga incumplimiento de otro tipo de normativa sectorial o se sitúen los espacios fuera de las zonas de paso o acceso.

• Resultado

Llegados a este punto en la tramitación del expediente en curso, la Ararteko consideró oportuno poner en conocimiento del Consejo Vasco para la Promoción de la Accesibilidad el problema planteado por una parte importante del colectivo de personas con discapacidad de Vitoria-Gasteiz, así como las reclamaciones recibidas a título individual y las numerosas consultas atendidas en nuestra oficina a este respecto.

Es cierto que no nos encontramos ante un supuesto de incumplimiento de la legalidad vigente, pero entendemos que, el principio de 'diseño para todos' debe constituirse como un factor indispensable para hacer realidad la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Por ello, tal como reivindica este colectivo, consideramos necesario someter esta cuestión a una reflexión y un estudio a fondo, con objeto de determinar es posible dispersar por el local los asientos reservados, evitando su concentración en la primera fila, mediante la modificación o reestructuración de los actuales diseños de graderío.

⇒ *Barreras arquitectónicas en un instituto de Educación Secundaria (733/2003)*

• Reclamación

Una persona con discapacidad solicitó nuestra intervención ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, ya que, según manifestaba, se había dirigido a dicho departamento en varias ocasiones, solicitando que eliminara las barreras arquitectónicas del instituto de Educación Secundaria donde trabajaba como auxiliar administrativa desde 1992, y había obtenido las siguientes respuestas:

- *“Si hubiera algún/a alumno/a discapacitado/a se harían las obras necesarias.*
- *No hay presupuesto.*
- *Hay otras prioridades.”*

- **Análisis**

Por ello, pedimos a dicho departamento que nos informara sobre la posibilidad de acometer las obras necesarias para procurar la accesibilidad de dicho centro.

El departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco nos informó de que se había procedido a encargar el correspondiente proyecto y que en breve se esperaba su entrega. También nos comunicó que el proceso de contratación de la obra iba a ser tramitado como expediente de urgencia, por lo que esperaba que en junio de 2004 se acometiesen las obras necesarias para la eliminación de las barreras.

- **Resultado**

Entendiendo que en breve se iba a solucionar el problema objeto de la queja, comunicamos a la persona interesada que dábamos por finalizada nuestra intervención, sin perjuicio de nuevas gestiones, si éstas fueran necesarias.

B) Derechos fundamentales

⇒ *Funcionamiento de la bolsa de vivienda en alquiler y el posible trato discriminatorio para con los inmigrantes (13/2003OF)*

- **Reclamación**

Ante diversas informaciones aparecidas en prensa, según las cuales algunas personas condicionaban el arrendamiento de sus viviendas a que los destinatarios no fueran extranjeros, la Ararteko inició una investigación de oficio sobre el funcionamiento de la bolsa de vivienda en alquiler del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, por posible trato discriminatorio para los inmigrantes.

- **Análisis**

Se recabó diversa información y se estudió el informe elaborado por la fundación que gestiona la Oficina Municipal de Vivienda, así como la memoria de la actividad. En el informe se hace constar que no hay ninguna posibilidad de veto racista, como lo demuestran los datos que aportan -25 % de inmigrantes solicitantes de vivienda y 30 % de pisos alquilados-.

Al analizar la información recabada se constató que en el proceso de puesta en contacto de oferentes y demandantes se tienen en cuenta las preferencias de los oferentes. En este marco, se hubiera podido dar la circunstancia de que algún propietario hubiera manifestado su reticencia a alquilar la vivienda a alguna persona o colectivo.

- Resultado

Se estimó que la labor sistemática de la fundación que gestiona la bolsa de vivienda para hacer frente a los prejuicios de los propietarios había dado resultados positivos para el colectivo de los inmigrantes necesitado de viviendas en alquiler.

Con el fin de que no hubiera ni la más mínima duda de la actuación municipal contra posibles comportamientos xenófobos, solicitamos al Ayuntamiento que si algún propietario mantuviera sus reticencias para alquilar su vivienda a un inmigrante, se excluyera su vivienda de la bolsa de oferentes.

C) Disciplina urbanística y ruina

⇒ *Licencia de obras para instalar un ascensor era contraria a la normativa de prevención de incendios (1176/2002)*

- Reclamación

Un vecino denunció la concesión, por el Ayuntamiento de Bermeo, de una licencia de obras para instalar un ascensor en un inmueble. Manifestaba que, como consecuencia de las obras previstas, se producía una reducción de la escalera de acceso a las viviendas que la hacían impracticable para los vecinos y vecinas.

- Análisis

La comunidad de propietarios del inmueble había solicitado una licencia de obras para instalar un ascensor conforme a un proyecto que recogía un ancho de escalera que se reducía en unos puntos a 76,25 cm.

Durante su tramitación el arquitecto municipal informó de que el proyecto no se ajustaba a las prescripciones de la normativa de prevención de incendios y a las normas de edificación previstas en el Real Decreto 2.177/1996, de 4 de octubre, por el que se aprueba la Norma Básica de Edificación NBE-CPI/96, que impone en las edificaciones una anchura útil mínima en escaleras y pasillos de un metro, reducible a 90 cm en algunos casos. Asimismo, el secretario municipal consideraba que dicha resolución era contraria a la ley, por el mismo motivo.

A pesar de ello, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Bermeo concedió la licencia de obra, en contra de esos informes.

En efecto, el proyecto técnico presentado no cumplía con lo previsto en la NBE-CPI/96, que señala que: “*la anchura libre de las escaleras y pasillos previstos como recorridos de evacuación será igual o mayor que 1,00 m*”. La Comisión Permanente de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento admite que la instalación de un ascensor en una escalera pueda llevar la reducción de hasta un 10 % de la anchura mínima que establece la norma básica, siempre que la instalación del ascensor responda a la adecuación del edificio a la reglamentación vigente sobre barreras arquitectónicas y se propongan medidas compensatorias de las condiciones de seguridad de la escalera como instalación de extintores, alumbrado de emergencia u otras.

En cualquier caso, las dimensiones previstas en el proyecto -0,76 metros- son excesivamente reducidas y, sin ningún margen de duda, no cumple con las determinaciones de la NBE-CPI/96.

Por otro lado, las propias Normas Subsidiarias de Bermeo recogen -entre las condiciones técnicas y de salubridad- las dimensiones mínimas en la anchura de las escaleras, que eran de 1,10 metros.

La Ararteko entiende prioritario eliminar las barreras urbanísticas y arquitectónicas que existen en las edificaciones y que impiden un fácil acceso a las personas con movilidad reducida. Sin embargo, ello no debe ser contrario al necesario respeto de la normativa de seguridad en las edificaciones y de prevención de incendios.

A la vista de estas consideraciones, y como se señalaba en los informes técnicos y jurídicos durante la tramitación de la licencia de obras, la Ararteko concluyó que el Ayuntamiento de Bermeo no debía haber concedido la licencia al proyecto presentado por lo que le dirigió una recomendación solicitando la revisión de la licencia de obra concedida para instalar un ascensor.

• Resultado

El Ayuntamiento de Bermeo, con fundamento en los informes técnicos municipales y en cumplimiento de la recomendación del Ararteko, admitió revisar de oficio la licencia, por entender que era nula de pleno derecho.

Sin embargo, después de la admisión a trámite de la revisión -cuando estaba pendiente del dictamen de Consejo de Estado- el Ayuntamiento consideró oportuno admitir un recurso de la comunidad de propietarios y dejó sin efecto la revisión de oficio de la licencia. Para ello no tuvo en cuenta el dictamen del Consejo de Estado -entendió que ya no era necesario-, sino un informe jurídico externo solicitado por el Ayuntamiento. Así las cosas, el Ayuntamiento de Bermeo cambió de parecer prescindiendo del procedimiento previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, es decir, sin el preceptivo y vinculante informe del Consejo de Estado y admitiendo un recurso de reposición interpuesto con el acto de trámite de admisión de la revisión de oficio.

Respecto al fondo del asunto, en el informe jurídico se indicaba que en edificios que existían anteriormente no era de aplicación la NBE-CPI/96 y que la reducción de la anchura de los pasillos de un metro a 76,25 centímetros resultaba proporcional con la finalidad de garantizar la accesibilidad de las personas residentes del inmueble. Pese a ello, se reconocía que la licencia de obras era contraria a las condiciones técnicas y de salubridad de las Normas Subsidiarias de Bermeo, que establece que los proyectos de edificación deben cumplir, al menos, con unas dimensiones mínimas en la anchura de las escaleras de 1,10 metros.

El principio de proporcionalidad aludido en el informe como justificación no resulta infinito y debe existir un máximo en su aplicación que impida -como en este caso- aplicar una reducción de la anchura de las escaleras de casi el 25 %, dejando unas dimensiones de pasillo en las que resulta casi imposible la libre de ambulación de las personas y, en especial, la evacuación en casos de emergencia.

En cualquier caso, la Ararteko entendió que esas consideraciones no se realizaron en el momento oportuno ni eran causa suficiente para dejar sin efecto la revisión de la licencia.

A la vista de las últimas actuaciones seguidas por el Ayuntamiento de Bermeo, la Ararteko consideró que con esa decisión no había sido aceptada nuestra recomendación.

⇒ *Denegación de licencia de vivienda por resultar contraria al entorno (549/2003)*

- Reclamación

Una persona denunció la falta de contestación del Ayuntamiento de Amurrio a la solicitud de licencia de construcción de una vivienda en un barrio del municipio. El arquitecto asesor del municipio había informado de manera negativa la licencia solicitada, ya que, a su juicio, la edificación prevista era inadecuada para el medio rural en el que se encontraba, en comparación con las edificaciones del entorno próximo y, en general, con la tipología edificatoria tradicional propia de las pequeñas aldeas rurales. El proyecto de edificio presentado planteaba una construcción de influencia racionalista que constaba de sótano y planta baja, con una cubierta de baja pendiente y con los revestimientos principales de fachada de madera y vidrio.

- Análisis

Tras un primer análisis de este asunto, esta institución constató que las Normas Subsidiarias de Amurrio no hacían mención de condicionamientos estéticos en el suelo urbano del barrio donde estaba previsto realizar la construcción. Por ello, la Ararteko solicitó una aclaración al Ayuntamiento.

El arquitecto municipal consideraba que el reclamante debía realizar una serie de modificaciones en el proyecto de edificación presentado, para poder ser aprobado. Entre las consideraciones jurídicas y técnicas contenidas en el informe municipal, el arquitecto hacía alusión al artículo 73.1.a) del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana -aprobado por RD 1.346/1976, de 9 de abril (TRLR de 1976)-. Según esta norma de aplicación directa, las construcciones deben adaptarse, en lo básico, al ambiente en el que estén situadas. A su juicio, la parcela se ubica en un ambiente rural tradicional, tanto por el entorno edificado como por el uso agropecuario. Sin embargo, el arquitecto reconoce que el propio planeamiento municipal de Amurrio no ha recogido ninguna condición estética de las edificaciones para el suelo urbano de este barrio.

Este mandato legal para la adaptación al ambiente de las edificaciones recogido en la Ley del Suelo trata de preservar principios constitucionales como el derecho a un medio ambiente adecuado o el de conservación y promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico. La aplicación de este precepto exige justificar que las construcciones no se adaptan al ambiente en los lugares inmediatos o cuando el edificio forme parte de un grupo de carácter histórico, arqueológico, típico y tradicional o entre ellos hubiera alguno de gran importancia o calidad.

Sin embargo, la aplicación de esta norma en ningún caso es una cuestión subjetiva que se puede arrogar la Administración municipal. La discrecionalidad técnica requiere la aplicación de criterios resultantes de concretos conocimientos especializados e impide la sustitución del criterio de la Administración por otro distinto basado en la opinión subjetiva del recurrente. En todo caso, esa decisión discrecional es revisable en supuestos de ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado.

Por otro lado, desde una perspectiva de seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 del texto constitucional, la voluntad municipal de preservar un conjunto de elementos edificatorios concretos en el municipio y, en especial, en los entornos rurales, debe

materializarse mediante los mecanismos de planteamiento y ordenación urbanística que son competencia del propio Ayuntamiento, ya que el origen de tales normas de aplicación directa es la inexistencia de planeamiento municipal que recoja y preserve valores medioambientales o del patrimonio histórico-cultural.

En otro orden de cosas, la protección de los valores que pretende preservar el Ayuntamiento debe ser respetuosa con el ejercicio de las legítimas facultades edificatorias que derivan del derecho de propiedad del artículo 33 de la CE, siempre que se adecue a las determinaciones del plan.

- Resultado

A la vista de esas consideraciones, la Ararteko estimó que la aplicación del precepto que exige la adaptación al ambiente de las edificaciones no había quedado justificado en los informes que constan en el expediente conforme a parámetros y razonamientos objetivos. Esa falta de motivación de los actos administrativos impedía en este caso apelar al artículo 73 del TRLS de 1976. Por ello, recomendamos al Ayuntamiento de Amurrio que la licencia urbanística para edificar la vivienda unifamiliar -dado su carácter reglado- debía concederse únicamente con base en los requisitos previstos en las Normas Subsidiarias.

En cumplimiento de esta recomendación, el Ayuntamiento nos informó de que había concedido la licencia conforme al proyecto presentado.

D) Ordenación urbanística

⇒ *Posibilidad de construir una vivienda en suelo no urbanizable (1230/2002)*

- Reclamación

Un vecino cuestionó la actuación de un Ayuntamiento de Bizkaia que denegaba la posibilidad de construir una vivienda unifamiliar en suelo no urbanizable. El promotor de la queja, que era propietario de una finca destinada a la plantación y venta de abetos, había preguntado al Ayuntamiento si era posible construir una vivienda unifamiliar en esa finca. El Ayuntamiento le contestó que en el suelo no urbanizable únicamente es posible la construcción de nuevas viviendas vinculadas a una explotación agropecuaria.

- Análisis

En efecto, las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero, establecen -en una determinación vinculante para el planeamiento municipal- la prohibición del uso de vivienda unifamiliar o bifamiliar no vinculada a explotación agropecuaria en todo el suelo no urbanizable. En cualquier caso, el artículo 10 excepciona este requisito cuando se demuestre fehacientemente la vinculación de la explotación de los recursos agropecuarios.

Asimismo, la Ley del Parlamento Vasco 5/1998, en su artículo 1.2, indica que en las categorías de suelo no urbanizable protegido y no urbanizable común queda prohibida la construcción de nuevas edificaciones destinadas a vivienda no vinculadas a explotación agropecuaria.

Las Normas Subsidiarias del municipio, así como el resto de municipios, deben adecuarse a esos requisitos, puesto que las directrices de ordenación del territorio y la legislación urbanística son, en ese aspecto, de obligado cumplimiento, y deben recoger, además, otras circunstancias urbanísticas, como es la tipología de la edificación o la parcela mínima que debe disponer.

La forma de acreditar la vinculación y la idoneidad de la edificación a la actividad agropecuaria se realiza conforme al procedimiento previsto por el artículo 44.2 del Reglamento de Gestión Urbanística. La autorización de la construcción de edificación vinculada se realiza ante el Ayuntamiento y la resuelve el Departamento de Urbanismo de la Diputación Foral de Bizkaia.

La acreditación de la vinculación de la edificación propuesta respecto al titular de la explotación y de idoneidad de la actividad agrícola se concede conforme a los parámetros previstos en la Ley estatal 19/1995, de modernización de las explotaciones agrarias. Asimismo el Decreto 168/1997, de 8 de junio del Gobierno Vasco, establece las unidades mínimas de cultivo que necesitan las explotaciones agrarias prioritarias, que deberán estar inscritas en el Registro de Explotaciones Agrarias de Bizkaia.

- Resultado

Para valorar si la construcción de la vivienda está justificada, es necesario que la actividad agropecuaria cumpla los requisitos previstos en la anterior normativa. Una vez trasladadas al reclamante estas consideraciones, suspendimos nuestra intervención en este asunto.

⇒ *Convenio urbanístico para trasladar una estación de servicio y afecciones a un tercero (622/2003)*

- Reclamación

Un vecino puso en nuestra consideración el convenio urbanístico suscrito entre el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y los propietarios de una estación de servicio. El objeto era el traslado de esa actividad -situada en una zona céntrica del municipio- a una parcela municipal, tras permutar el terreno y recuperar el dominio público viario que ocupaba. La queja ponía de manifiesto la incidencia negativa que sobre su patrimonio pudiera tener la materialización del convenio, ya que el promotor de la queja era titular de otra estación de servicio ubicado en las inmediaciones de la parcela donde estaba previsto trasladar la primera gasolinera.

- Análisis

Tras un primer análisis de su queja, nos dirigimos al Ayuntamiento y le informamos de las consideraciones del reclamante, en especial, de la afección negativa que para su negocio supondría la apertura de la estación de servicio.

De la respuesta se deducía que el Ayuntamiento no tenía una voluntad clara de reconsiderar la decisión de permutar y tratar de buscar alguna alternativa que no perjudicara a terceros. El Ayuntamiento aludía a que el emplazamiento de la nueva instalación no tenía por qué afectar negativamente a la actividad y al volumen de negocio del resto de las gasolineras de la zona. Incluso, consideraba que la constitución de una zona

de gasolineras en un punto de la ciudad podría crear sinergias que favorecieran los resultados de los negocios de todos los establecimientos.

Desde un punto de vista jurídico, para que la influencia negativa de la nueva gasolinera en el negocio del reclamante pueda llevar aparejada una acción de responsabilidad patrimonial, debe quedar probada y demostrada de manera directa, inmediata y exclusiva su relación con la intervención de la Administración, que consiste en permutar una parcela para facilitar esa ubicación.

En cualquier caso, en este supuesto no se habían dado aún las condiciones para exigir la eficacia del convenio, puesto que, hasta ese momento, los órganos competentes no habían aprobado el planeamiento que permitiera el cambio de calificación de la parcela permutada.

Esa circunstancia era del todo determinante para poder tomar en consideración el nacimiento de la afección negativa denunciada. La falta de cumplimiento del convenio suponía la imposibilidad de trasladar la estación de servicio y permitir la concurrencia de la nueva estación de servicio con el resto de las estaciones de abastecimiento de gasolina de la zona.

- Resultado

Por ello, sugerimos al Ayuntamiento que tomara las medidas oportunas para buscar alternativas al convenio firmado, tratando de eliminar las molestias que generan estas actividades dentro de los núcleos residenciales, y tratando de no afectar a intereses de terceros. Basándonos en estas consideraciones, suspendimos nuestra intervención en el asunto.

14. GESTIONES DIVERSAS

14.1. INTRODUCCIÓN

Bajo esta rúbrica se enmarcan todas aquellas actuaciones que ha abordado la Ararteko a lo largo del año 2003 que -por las características de las materias afectadas- resultan de difícil acomodo en las áreas en las que tradicionalmente se viene estructurando la labor de esta institución.

En el presente ejercicio se ha contabilizado un total de 28 quejas en esta área, lo cual representa el 2 % del conjunto de los expedientes tramitados.

Este dato ya pone de manifiesto el carácter residual que presenta el área. Ello, unido a la diversidad y heterogeneidad de los temas planteados, impide que se pueda agrupar fácilmente en categorías las reclamaciones recibidas y que se puedan destacar los contenidos de unas sobre otras.

Finalmente, conviene aclarar que la tramitación de la mayor parte de estos expedientes se ha acometido desde la perspectiva de la pura mediación, dada la repercusión y el innegable alcance humano que estos temas presentan en nuestra comunidad autónoma.

A modo de ejemplo, se han abordado problemas como las dificultades que encuentran para instalarse en el País Vasco los llamados niños de la guerra, esto es, los menores que con motivo de la Guerra Civil fueron evacuados por el Gobierno Vasco. Este problema se manifiesta en relación con quienes retornan de las repúblicas de la extinta URSS.

Igualmente, varias personas que residen en nuestra comunidad nos han trasladado una queja sobre la acumulación de retrasos en la renovación de los permisos de residencia y nos han solicitado asesoramiento sobre las condiciones de trabajo del personal al servicio de asociaciones contratadas por entidades públicas vascas.

Ciertamente, los actuales convenios para la ejecución de los programas que ponen en marcha las administraciones públicas vascas establecen como compromiso -a cumplir por parte de las asociaciones que participan en ellos- el relativo a la contratación del personal necesario, con observancia de todas las obligaciones laborales.

Suele ocurrir, sin embargo, que estos convenios no incorporan ninguna previsión que faculte o permita intervenir a las administraciones, como una suerte de instancia de control, para fiscalizar el efectivo cumplimiento de tales obligaciones laborales, aunque nada impide que los incidentes que se puedan producir al respecto sean puestos en conocimiento de la correspondiente comisión de seguimiento, por si pudiera derivarse de ello algún tipo de medida o consecuencia.

Finalmente, el Decreto 280/2002, de 19 de noviembre, en virtud del que se conceden una serie de indemnizaciones económicas a las personas que padecieron privación de libertad en la época franquista, también ha dado lugar a la presentación de quejas ante la Ararteko. La motivación de estas reclamaciones es doble, por una parte, se plantea la complejidad que entraña en estos momentos recabar una prueba documental de la estancia en campos de prisioneros durante la dictadura y, por otra parte, se cuestiona el establecimiento de una edad mínima de 65 años para ser beneficiario de la compensación.

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, promotor de la ayuda, ha expresado a esta institución su intención de continuar -asumiendo a su cargo- la labor

de investigación en los archivos militares, aun cuando ello pudiera suponer que se acredite la privación de libertad de solicitante una vez concluidos los plazos que marca el Decreto. En estos casos, el departamento ha expresado su voluntad de arbitrar algún mecanismo que permita también que estas personas perciban la indemnización.

14.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

⇒ *Problemas de interpretación de una resolución judicial de divorcio en un centro educativo (1050/2000)*

- Reclamación

La promotora de la queja exponía que había conseguido una resolución judicial que le otorgaba la custodia de sus cuatro hijos menores, que hasta ese momento convivían con su marido. A pesar de que había comunicado dicha resolución al colegio, el director no le permitía recogerlos a la salida del centro, ni le informaba de los días que no acudían a clase. Le había llegado a decir que el padre no había llevado a los menores a la escuela. Por todo ello, la reclamante pensaba que el director del colegio colaboraba con su ex marido para que éste incumpliera las resoluciones judiciales.

- Análisis

Hicimos gestiones con la asesoría jurídica de la Delegación de Educación. Consideraban que la madre tenía derecho a que se le informase de las ausencias de los niños, y así se lo comunicaron al centro.

Respecto a la ejecución de la sentencia, el problema radicaba en que la redacción del auto judicial era muy confusa, por lo que habían surgido dudas en su interpretación.

- Resultado

Trasladamos esa información a la reclamante y a su abogado, para que intentasen que el juez aclarase el contenido del auto, indicándole que, si no lo conseguía, podía volver a dirigirse a la institución.

Transcurrido un largo periodo de tiempo sin que tuviésemos noticias de la reclamante, cerramos el expediente de queja.

⇒ *La asistencia a una persona indigente frente a la libertad personal de elección (68/2003)*

- Reclamación

Un ciudadano nos comunicó su preocupación por la situación de una mujer que vivía en la indigencia. Nos la describía como alguien de edad avanzada, físicamente deteriorada, que vivía de la mendicidad y que pernoctaba en una determinada plaza bilbaína. Nos manifestaba la necesidad de que se le prestara ayuda.

- Análisis

Por la descripción realizada, el caso afectaba a los servicios sociales municipales. Por eso, nos dirigimos al Ayuntamiento de Bilbao, para saber si los servicios sociales conocían a esa mujer y si recibía algún tipo de atención por su parte.

En la respuesta recibida el Ayuntamiento nos indicó que tales servicios conocían el caso y se confirmaban los datos aportados. Señalaba la dificultad con que se encontraban los profesionales para acercarse a ella y proporcionarle ayuda, porque rehusaba recelosa todo contacto y ayuda que se le pudiera ofrecer. Se deseaba, también, contar con un diagnóstico médico para, en su caso, aplicarle el tratamiento adecuado, pero ella se negaba a acudir a cualquier servicio.

La intención de los servicios sociales municipales de ofrecer ayuda a esta mujer se contraponía a su libertad personal a no aceptarla.

- Resultado

Mediante la colaboración de los servicios sociales y los sanitarios, junto con la intervención judicial, esta mujer pudo ser ingresada en un centro asistencial público. Se establecieron otras actuaciones coordinadas que garantizaban la atención continuada a esta mujer en un centro adecuado a su situación. De esta manera, se dio una respuesta a este caso.

B) ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS COLECTIVOS

1. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS MUJERES

Durante los últimos años, venimos observando, con indignación y vergüenza, el incremento incesante del número de mujeres muertas a manos de los hombres con quienes han convivido. Este hecho pone dramáticamente de manifiesto que la violencia contra las mujeres constituye la vulneración de derechos humanos más grave, frecuente e impune en nuestra sociedad.

En ese sentido, conviene recordar que la cifra de muertes es sólo la punta del iceberg, la parte visible de la violencia ejercida contra las mujeres, que es un fenómeno amplio y multiforme. Y tampoco debe ignorarse que, a su vez, esa violencia no es más que una manifestación de las múltiples discriminaciones e injusticias que las mujeres sufren por el hecho de serlo. La persistencia de la violencia de género en todas las sociedades, en todas las culturas, en todos los sistemas políticos, demuestra que la igualdad entre mujeres y hombres no se ha alcanzado en ningún lugar del mundo, a pesar de las evidentes diferencias en el grado de respeto a los derechos de las mujeres logrado por los distintos países.

En el otro lado de la balanza, resulta, asimismo, innegable el cambio de actitud social frente a un problema que, hasta hace poco tiempo, permanecía invisible, oculto en el ámbito privado. Como consecuencia de ese cambio, ha surgido una progresiva exigencia de implicación de los poderes públicos, sobre quienes pesa la obligación de proteger la vida y los derechos de toda la ciudadanía. Sin embargo, aunque las instituciones han modificado su discurso para rechazar de modo contundente la violencia contra las mujeres y han comenzado a prestar atención a las afectadas, lo cierto es que todavía no han asumido el carácter estructural de la violencia de género, ni abordan sus consecuencias como el grave problema de seguridad y salud pública que realmente significa. En realidad, la discriminación que sufre el colectivo femenino -y su secuela de violencia- supone una importante laguna en la vigencia efectiva del sistema democrático para la mitad de la población.

Una prueba del modo superficial y fragmentario con que se aborda este fenómeno se manifiesta en los intentos de análisis cuantitativo. Si nos fijamos exclusivamente en las muertes -asumiendo que son la señal de alarma, pero que no dan idea de la extensión real de la violencia sexista- se observa un escandaloso baile de cifras, incluso en los datos oficiales. Las divergencias se explican por diferentes causas: en general, no se analiza la violencia de género en su conjunto; así, muertes que son consecuencia de una situación de prostitución forzada, de trata de mujeres o, incluso, de una agresión sexual, no se contabilizan. Los datos suelen referirse a una parte del fenómeno, que es la llamada "violencia doméstica", término absolutamente ambiguo en el que cabe incluir todas las agresiones que acaezcan en el seno de la convivencia familiar (entre ascendientes y descendientes, entre hermanos, etc.) y, al mismo tiempo, puede dejar fuera ataques violentos a mujeres en relaciones de pareja en las que todavía no hay convivencia (noviazgo, encuentros esporádicos, etc.) o en las que ésta ha terminado hace mucho tiempo.

A nuestro entender, la inexistencia de datos fiables refleja no sólo la falta de criterios claros a la hora de contabilizar los ataques a la integridad de las mujeres sino, sobre todo, la deficiente elaboración de conceptos o, lo que es más grave, la intención -consciente o no- de difuminar la perspectiva de género en este fenómeno. Da la sensación de que no interesa poner de relieve el origen último de la violencia contra las mujeres, ya que éste -de naturaleza estructural- cuestiona los fundamentos de nuestro sistema social, hondamente arraigado en la cultura patriarcal.

A pesar de esta falta de rigor en el abordaje de la violencia de género, debemos destacar que, en los últimos tiempos, la mayor sensibilidad social ha generado un incremento en la respuesta de los poderes públicos, tanto en la articulación de recursos de atención, como en el plano legislativo. En este ámbito, además de la reforma del Código penal -de mayor significado simbólico que práctico-, resulta destacable la puesta en marcha de la denominada *Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica*, cuyo principal avance consiste en combinar las medidas cautelares de naturaleza penal (orden de alejamiento, por ejemplo) y civil (atribución de la custodia de la prole, del domicilio familiar, etc.).

La progresiva toma de conciencia social se ha hecho también patente en las instituciones de defensa de los derechos de la ciudadanía y les ha llevado a implicarse en la erradicación de esta violencia, que conlleva intolerables ataques a la libertad, a la vida, a la salud y a la dignidad de las mujeres. Por nuestra parte, hemos reiterado con frecuencia la necesidad de abordar la cuestión con la seriedad que merece y, últimamente, hemos dado un paso más en esa línea. Y lo hemos hecho desde la perspectiva que nos es propia, es decir, mediante el análisis y la supervisión de la respuesta que las instituciones vascas están dando a la violencia sexista. En efecto, como ya anunciábamos el año pasado, a finales de 2003 hemos presentado al Parlamento Vasco un informe monográfico sobre la *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV*, en el que se recoge información sobre los servicios (de asistencia jurídica, psicológica, pisos de acogida, atención policial, etc.) que las diferentes administraciones prestan a dicho colectivo, con el fin de realizar una valoración sobre su calidad y su adecuación a las necesidades existentes.

En el correspondiente apartado del capítulo I de este informe, se recoge una síntesis de las cuestiones más preocupantes que hemos detectado, así como de las recomendaciones efectuadas. Éstas pueden sintetizarse en dos ideas: por una parte, la necesidad de introducir la perspectiva de igualdad de género en todas las políticas, como único modo eficaz de enfrentar la violencia sexista desde sus causas, que radican en la posición subordinada que las mujeres ocupan en nuestra sociedad. Por lo que se refiere a la respuesta ofrecida por las instituciones, se ha percibido una notable ausencia de planificación. Las administraciones públicas no garantizan una atención integral ajustada a las necesidades y a la gravedad del problema, por lo que, con vistas al futuro, han de realizar un esfuerzo para unificar prestaciones y asegurar unos servicios básicos a todas las mujeres maltratadas, con independencia de cuál sea su situación personal o su lugar de residencia.

La preocupación por la vulneración de los derechos de las mujeres que la violencia contra ellas implica quedó, asimismo, de manifiesto en las XVIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo, en las que se dedicó a dicha cuestión uno de los tres talleres de estudio realizados. Las conclusiones alcanzadas pueden consultarse en la crónica de esas jornadas que se incluye en el capítulo I del presente informe apdo. 3.1.

De cualquier modo, en este taller, así como en el informe extraordinario antes mencionado han vuelto a ponerse de relieve las limitaciones de las instituciones de defensa de derechos para abordar, tanto el problema de la violencia de género, como el más amplio de las desigualdades que persisten entre mujeres y hombres. No debe ignorarse que las situaciones más graves de discriminación aparecen en el ámbito privado, en las relaciones entre particulares, donde la intervención de las instituciones garantistas no es posible. Por ese motivo, nuestra función de control de las administraciones públicas, en lo que respecta a la lucha por la igualdad, debe limitarse, con demasiada frecuencia, a la mera denuncia o, si se prefiere, a la labor de sensibilización social.

Lo anterior no significa que en el funcionamiento de las instituciones públicas se haya alcanzado la igualdad efectiva. Es cierto que el número de mujeres que prestan sus servicios para la Administración resulta semejante -y, en algunos ámbitos, incluso superior- al de varones, puesto que en el empleo público ellas no encuentran los obstáculos y las flagrantes discriminaciones que, lamentablemente, siguen siendo habituales en el mercado de trabajo privado. Pero no debe ignorarse que, en cuanto aparece el factor discrecional -acceso a jefaturas, puestos de libre designación...-, la presencia masculina vuelve a ser predominante. Y lo mismo ocurre entre los cargos representativos o en la conformación de los órganos de gobierno de las instituciones: la paridad sigue siendo un lejano horizonte.

Asimismo, como no podía ser de otra forma, en la actividad del personal al servicio de las administraciones públicas resultan claramente perceptibles las consecuencias de las desigualdades que perduran en la organización de la vida familiar y doméstica. Así, por ejemplo, el porcentaje de hombres que se acogen a las medidas de conciliación entre las responsabilidades familiares y la vida laboral (excedencias, reducción de jornada, etc.) sigue siendo llamativamente reducido, con lo que ello supone para las mujeres de renuncia a su carrera profesional.

En este contexto, la función de la Ararteko, además de tratar de desvelar los supuestos que puedan darse de discriminaciones ocultas o indirectas, se centra principalmente en hacer visibles las actitudes omisivas de algunas administraciones públicas que no cumplen su deber de promover la igualdad efectiva, ni se esfuerzan en remover los obstáculos que la impiden. Como se comentará más adelante, la actitud de los Ayuntamientos de Irun y Hondarribia en relación con la participación de las mujeres en los respectivos Alardes resulta paradigmática en este sentido.

Durante el pasado año, también hemos tenido conocimiento de otra actuación de una administración pública que, lejos de suponer un avance en la lucha por la igualdad de género, parece un retroceso. Nos referimos a la decisión de la Diputación Foral de Álava de dar por concluido el Plan Foral para la Igualdad entre mujeres y hombres. Hay que destacar que la institución alavesa había sido pionera en la CAPV al crear un servicio específico -con profesionales especializadas (asesoras de igualdad)- para diseñar, articular y evaluar acciones y políticas de género. En estos momentos, como consecuencia de la desaparición del Plan, se ha procedido a la eliminación de la estructura orgánica, sin que por ahora sus funciones hayan sido asumidas por otro departamento. Esta forma de actuar no sólo resulta contraria a todas las directrices europeas, sino que pone de manifiesto que la implicación de los poderes públicos en la lucha por la igualdad es más formal que real. Probablemente, el expuesto no sea el único caso de instituciones que, manteniendo un discurso a favor de los derechos de las mujeres, en la práctica reducen los presupuestos y los recursos destinados a alcanzarlos.

Para terminar, conviene reseñar que, en el propio desenvolvimiento cotidiano de su labor, esta institución también procura tener presente la desigualdad de condiciones entre mujeres y hombres. Como no somos una instancia ejecutiva, la adopción de la perspectiva de género en el trabajo institucional tiene una finalidad eminentemente analítica. Es decir, al examinar la actividad realizada durante el año, además de los eventuales supuestos de trato discriminatorio, tratamos de detectar aquellos casos en los que, bien el hecho de ser mujer origine o agrave el problema planteado, bien la cuestión de fondo o el resultado de nuestra intervención afecte más, o de modo diferente, a las mujeres. En la realización de dicho análisis resulta indiferente el género de la persona que plantee la queja.

La lectura transversal que se realiza sobre la actividad de esta institución observando los intereses de las mujeres también se aplica con otros colectivos especialmente vulnerables (personas extranjeras, menores, mayores, con discapacidades, etc.). En puridad, dentro de cada uno de esos grupos humanos puede aplicarse la perspectiva de género y destacar la “versión femenina” de su problemática específica. Sin embargo, en aras de la claridad expositiva, hemos optado por dedicar un único apartado al examen de las cuestiones que afectan de manera especial a las mujeres. Ello no puede llevar a olvidar el efecto multiplicador de la discriminación que la condición femenina suele suponer en cualquier colectivo que es objeto de exclusión social.

Con el fin de destacar esta realidad, y con ocasión de la publicación de los dos informes monográficos que durante el año 2003 ha realizado esta institución sobre la situación de las personas con discapacidad, el pasado mes de junio tuvieron lugar dos conferencias (en Bilbao y Vitoria-Gasteiz) sobre *Mujeres y discapacidad*.

En otro orden de cosas, puede señalarse que, como consecuencia de la importancia que esta institución concede a las cuestiones de género, algunos de sus miembros han participado en cursos de formación sobre la materia o han presentado ponencias en diversos foros de discusión sobre la igualdad entre hombres y mujeres.

Entrando ya en el análisis de las cuestiones que afectan de modo específico a las mujeres, examinaremos a continuación qué tipo de quejas dirigen ellas a esta institución, para abordar después las reclamaciones en las que se plantean de forma expresa posibles tratos discriminatorios, y terminar con aquellas en las que las situaciones de desigualdad surgen de modo indirecto.

1. Las mujeres como reclamantes

Al igual que en los informes de años anteriores, hemos incluido en el apartado dedicado a la estadística sociológica (cap. III) la referencia a la distribución del número de quejas por género de la persona reclamante. En este apartado pretendemos repasar con mayor detenimiento las materias sobre las que versan dichas quejas, aventurando, en la medida de lo posible, alguna hipótesis explicativa de las cifras ofrecidas. Pero, antes de entrar en ese análisis, revisaremos brevemente la evolución de los porcentajes anuales de reclamaciones presentadas por mujeres.

Como puede observarse en la siguiente tabla, tras el alto índice alcanzado en 1998, se había apreciado una tendencia decreciente, que parecía haber cambiado de signo en el año 2001. Frente a lo esperado, al año siguiente la proporción de quejas

promovidas por mujeres volvió a disminuir, mientras que durante el 2003 ha superado de nuevo el 40 % del total de 1.377 quejas recibidas.

	Mujeres	Hombres	Colectivos
1996	36,74	46,89	16,25
1997	39,88	48,72	11,90
1998	45,19	46,84	7,97
1999	38,97	45,99	14,65
2000	36,55	49,80	13,65
2001	41,31	43,82	11,57
2002	38,23	47,65	13,57
2003	40,45	45,54	13,36

También se ha incrementado durante el año 2003 el porcentaje de visitas realizadas por mujeres a nuestras oficinas de atención directa. En los dos últimos años se había observado ya una tendencia al alza (del 39 %, ascendió al 41,26 % en 2001, y al 43,61 % en 2002), que se ha mantenido durante este ejercicio, alcanzando un 44,87 %. Este incremento de la media de los tres territorios responde, también este año, al porcentaje de mujeres que acude a la oficina de Vitoria-Gasteiz (49,4 %), notablemente superior a las de Donostia-San Sebastián (43,3 %) y de Bilbao (41,32 %), donde este año ha disminuido en relación con las visitas realizadas por varones (50,2 %) y por parejas o colectivos. En el apartado de estadística sociológica (cap. III. 6 de este informe) pueden consultarse las cifras absolutas de las personas que han acudido a las oficinas de la institución.

Veamos a continuación cómo se distribuyen -en función de la materia- las 557 quejas presentadas por mujeres:

Distribución de quejas por áreas y sexo del reclamante

Área	Hombres	Mujeres	Grupos	Anónimos
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	7	7	5	-
Bienestar Social	45	95	17	-
Cultura y Bilingüismo	16	8	42	-
Defensores del pueblo	42	42	6	-
Educación	30	47	14	-
Función Pública	41	46	13	-
Gestiones diversas	18	5	4	1
Hacienda	46	17	7	-
Interior	67	30	9	1
Justicia	18	18	6	-
Medio Ambiente	26	19	2	-
Obras Públicas y Servicios	75	50	11	-
Rechazadas	90	71	16	7
Sanidad	38	39	15	-
Trabajo y Seguridad Social	3	-	2	-
Urbanismo y Vivienda	65	63	15	-
Total	627	557	184	9

Entre las cifras anteriores, llama poderosamente la atención la referida a las quejas que han presentado las mujeres en el área de Bienestar Social. No sólo representa en números absolutos el subconjunto más amplio de quejas por área, sino que es, con notable diferencia, el tipo de reclamación que más han formulado las mujeres y aquél en el que la relación respecto a las quejas promovidas por hombres es más alta (más del doble). Aunque la diferencia es bastante llamativa, no constituye una novedad en sentido estricto, ya que, desde que comenzamos a realizar el análisis desagregado de las quejas en función del género de la persona reclamante (1999), hemos venido observando que las presentadas por el colectivo femenino resultaban más abundantes que las de los hombres en esta área. Suele ocurrir lo mismo en las áreas de Educación y Sanidad, y así sucede también en esta ocasión, si bien las diferencias son menos notables. Es posible que esa superioridad numérica tenga relación con la mayor dedicación de las mujeres al cuidado de personas dependientes (menores, ancianas...) y, por tanto, a la resolución de los problemas que surgen en esos ámbitos más "asistenciales".

De cualquier modo, resulta evidente que del mero análisis de las cifras no pueden extraerse conclusiones respecto a los intereses que mueven a las mujeres a acudir a esta institución. Además, hay que tener en cuenta que, con cierta frecuencia, la persona directamente afectada por el problema no es la que lo remite a la institución. En este sentido, resultaría muy ilustrativo comprobar en qué casos las mujeres plantean sus problemas, en cuáles actúan como defensoras de los intereses de las personas a quienes cuidan y, por fin, en qué asuntos delegan su representación en un varón. Por el momento, carecemos de medios para realizar ese análisis, por lo que hemos de conformarnos con una revisión de las cuestiones que llevan firma femenina.

Además de las señaladas, otro campo en el que habitualmente la cantidad de quejas promovidas por mujeres supera a la de los hombres es el de Función Pública. También ha sucedido así este año, aunque las cifras son bastante similares. Un factor que, posiblemente, incide en ese predominio -aunque, por supuesto, no sea el único- radica en la importante presencia de las mujeres en el empleo público, en cuyo acceso, como ya hemos indicado, ellas encuentran menos discriminaciones que en el mercado de trabajo privado. De cualquier modo, como ya se ha señalado en el apartado anterior, tan relevantes como las diferencias cuantitativas son las cualitativas. En efecto, hay materias -relativas a reducciones de jornadas, a excedencias para el cuidado de menores, etc.- que únicamente las plantean las funcionarias.

Algo muy similar se observa respecto al área de Obras públicas y Servicios: aunque el número de asuntos tramitados a instancia de los varones resulta muy superior, existe un apartado -el de transporte público- donde las mujeres prácticamente monopolizan las quejas. Ello se explica porque éstas utilizan ese tipo de transporte con más frecuencia que los hombres, incluso que los pertenecientes a su mismo grupo social.

Debe hacerse, asimismo, una referencia al área de Urbanismo y Vivienda. A diferencia de lo ocurrido el año pasado, en el que los asuntos planteados por varones duplicaron los presentados por ellas, esta vez las cifras se han equilibrado, pero llama la atención el hecho de que este campo reúna la segunda cifra más alta de quejas de mujeres, tras la ya señalada de Bienestar Social. Tampoco aquí parece posible ofrecer una explicación de las causas. Señalemos únicamente que, entre las quejas que hacen referencia al domicilio familiar -relativas, por ejemplo, a la adjudicación de viviendas de

protección oficial- son varias las presentadas por mujeres representantes de familias monoparentales.

Como ya ocurrió en 2002, también este año resultan equilibradas las cantidades de quejas referentes a las áreas de Justicia y las remitidas al Defensor del Pueblo, a diferencia de lo sucedido en ejercicios anteriores, en los que se constataba un notable predominio de reclamantes masculinos. Señalaremos como novedad el número idéntico de quejas presentadas por mujeres y hombres en Agricultura, Industria, Comercio y Turismo, aunque la escasa relevancia de este apartado en el cómputo total de quejas no permita extraer ninguna consecuencia.

En el extremo contrario, se mantienen constantes las áreas donde las quejas -año tras año- llegan suscritas mayoritariamente por varones, a saber: Cultura y Bilingüismo, Hacienda e Interior... Hay que señalar, no obstante, respecto a la primera de ellas que, a diferencia de otras veces, se observa un claro protagonismo de los colectivos. Por lo que se refiere a la segunda, parece que en materia de reclamaciones tributarias pervive de algún modo el patriarcal concepto de "cabeza de familia". Respecto al área de Interior, son muchas las quejas referidas a sanciones administrativas (multas de tráfico, etc.) y, sobre todo, a detenciones, formuladas por ciudadanos varones.

También es frecuente la mayor presencia de reclamantes masculinos entre las quejas que no pueden ser admitidas a trámite, pero no lo es tanto en las materias de Medio Ambiente, Gestiones Diversas o Trabajo y Seguridad Social, en las que esa mayoría resulta este año apreciable.

2. Discriminaciones por razón de sexo

La manifestación más dramática de la desigual distribución de poder y de la posición de subordinación que ocupan las mujeres en nuestra sociedad viene dada, sin duda, por la violencia de género. Pero, como ya hemos advertido, no son frecuentes las quejas que en ese ámbito se dirigen contra las administraciones públicas, por diversas causas: por un lado, la atención a las mujeres que han sufrido violencia no se percibe todavía como un derecho subjetivo frente a los poderes públicos. Aunque cada vez hay una demanda más clara, lamentablemente, tanto la sociedad como las propias mujeres afectadas siguen pensando que se trata sobre todo de un conflicto personal para el que solicitan ayuda, no de un problema político y social al que las instituciones están obligadas a dar respuesta. Por otro lado -como también hemos adelantado-, aun cuando la queja llegase a plantearse, lo más frecuente es que nuestra intervención no sea posible, bien porque el asunto se encuentra sometido a los tribunales, bien porque se solicita una actuación en el ámbito de las relaciones privadas, vedado a esta institución. En la introducción del área de Justicia (cap. III. 8) se citan algunos ejemplos de reclamaciones del primer tipo que no han podido ser admitidas a trámite. Aquí mencionaremos únicamente los casos de dos ciudadanas que habían sufrido maltrato y se quejaban de sendas sentencias que concedían a sus agresores el derecho de visitar a las hijas e hijos comunes, cuando éstos no lo deseaban y -en opinión de las reclamantes- ello les sometía a una situación de riesgo.

Tampoco cabe nuestra intervención cuando el problema planteado tiene su origen en el comportamiento abusivo e, incluso, ilícito de un particular. Es lo que sucedió,

por ejemplo, ante la queja de una mujer cuyo compañero había huido a su país de origen, llevándose consigo a la hija de ambos, de cinco años de edad. Como en otras ocasiones, tuvimos que limitarnos a asesorar a la reclamante sobre la necesidad de acudir a la vía judicial.

No obstante, han empezado a llegar reclamaciones sobre el funcionamiento de los servicios de atención a mujeres que han sufrido violencia. Así, a finales de 2002 recibimos una queja sobre la actitud de un agente de la Policía Municipal de Vitoria-Gasteiz ante una mujer que pretendía denunciar a su marido por maltrato. Con un contenido similar, en junio de 2003 otra mujer reclamó frente al trato infligido por un ertzaina de la comisaría de Deusto (Bilbao), que le llevó a interponer una denuncia en otras dependencias policiales. Aunque en ninguno de los casos los responsables consideraron acreditada la comisión de una falta disciplinaria por los funcionarios -quienes negaban la versión de los hechos de las reclamantes-, en el segundo supuesto, el Departamento de Interior reconoció que no se atendieron cabalmente los criterios establecidos en el *Protocolo Interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato doméstico* y, en consecuencia, se comprometió a adoptar medidas para evitar que ello pueda repetirse en el futuro.

En relación con la violencia de género en sentido más amplio, puede mencionarse el caso de una vecina de Bilbao que se quejaba porque el Ayuntamiento de esa localidad no había dado respuesta a dos reclamaciones que ella formuló, relativas al comportamiento de un agente de la Policía Municipal que, según indicó, le había amenazado y dirigido insultos de carácter xenófobo y sexista. Esta institución comprobó que los responsables policiales no habían realizado ninguna investigación interna a raíz de las quejas de la interesada, pero como también tuvo conocimiento de que no habían finalizado las actuaciones judiciales referidas a los mismos hechos, planteó al Ayuntamiento la conveniencia de iniciar un expediente disciplinario en el supuesto de que el procedimiento penal finalizase con la absolución del imputado, ya que la inexistencia de responsabilidad penal no implica necesariamente la ausencia de otro tipo infracciones deontológicas.

En una queja recibida a principios de 2004, aunque relativa a hechos del año anterior, en la que varias personas que fueron detenidas por la Ertzaintza en régimen de incomunicación relatan que sufrieron malos tratos, se contiene el testimonio de una mujer que, además de vejaciones sexuales, denuncia la violación de su intimidad en una revisión médica, donde tuvo que permanecer con el pecho desnudo ante cuatro agentes de la Ertzaintza. La Ararteko ha iniciado las actuaciones dirigidas a esclarecer lo sucedido y, en su caso, a exigir las responsabilidades que pudieran acreditarse.

Aunque los casos expuestos pudieran sugerir lo contrario, hemos de insistir en que no son frecuentes las reclamaciones directamente motivadas por un trato discriminatorio realizado por la Administración pública. No obstante, podría considerarse como tal la cuestión que plantean las mujeres de Irun y Hondarribia, a quienes se niega la posibilidad de participar en los respectivos Alardes, a pesar de que éstos constituyen la principal manifestación festiva de ambas localidades.

Desde 1996, fecha en que las mujeres a las que se impedía desfilar como "escopeteras" acudieron al Ararteko, esta institución ha realizado diversas intervenciones y ha dirigido recomendaciones a las corporaciones locales, siempre en la línea de recordar el contenido de los arts. 9.2 de la Constitución y del Estatuto de Autonomía,

que imponen a todos los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la igualdad entre las personas sea real y efectiva. Obligación que, en el caso de los ayuntamientos afectados se concretaba en el deber de articular las medidas necesarias para que todos los ciudadanos y ciudadanas que lo desearan pudiesen participar igualitariamente en el Alarde.

La evolución del conflicto suscitado ha sido compleja y diferente en cada uno de los dos municipios, con diversas resoluciones judiciales, no siempre coincidentes en su orientación. De cualquier modo, la situación actual podría resumirse así: existe una doctrina jurisprudencial clara y contundente que ha reconocido el derecho de las ciudadanas de Irun y Hondarribia a participar como soldados en el Alarde y ha declarado, asimismo, que su exclusión de esa fiesta popular -o, lo que es lo mismo, la limitación de su intervención en ella al papel de cantineras- supone una vulneración del derecho fundamental a la igualdad de trato. A pesar de ello, el hecho es que, durante los últimos años, la delegación de la organización del Alarde en personas particulares ha impedido la participación de las mujeres.

En tales circunstancias, algunos colectivos de ambas localidades acudieron a esta institución -en diferentes fechas de 2003- para pedir el apoyo de la Ararteko a la solicitud que habían dirigido a sus respectivos ayuntamientos de que promoviesen la celebración de sendos Alardes municipales.

Trasladamos nuestras consideraciones a las dos corporaciones, pero ambas mantenían que no tienen obligación legal de organizar el Alarde. A nuestro entender, esa interpretación de la norma resulta estrecha de miras y contraria al mandato constitucional de remover los obstáculos que impidan la igualdad efectiva. Pero, además, existen argumentos de otro tipo que refuerzan la conveniencia de realizar la principal celebración festiva de las dos localidades de manera pública y participativa.

Uno de esos argumentos es el que pone de manifiesto que, en los últimos años, los Alardes se han convertido en espectáculos gestionados por personas particulares que deciden quiénes de sus convecinos pueden participar en la celebración. La inhibición del poder municipal en el liderazgo de las fiestas populares supone, de hecho, la privatización de éstas o, lo que es lo mismo, otorgar a un colectivo de personas privadas la facultad de excluir del evento a cuantos vecinos o grupos sociales no resulten de su agrado. Hoy se margina a las mujeres, pero mañana puede excluirse a otras personas por su origen, por su ideología, etc. Abrir esa puerta significa un ataque directo a los valores básicos de la convivencia democrática.

Por este y otros motivos, la Ararteko dirigió sendas recomendaciones a los Ayuntamientos de Irun y Hondarribia, en las que -con matices específicos en cada caso- les pedía que promoviesen la celebración de Alardes públicos, igualitarios y abiertos a toda la población. Aunque ninguna de las respectivas autoridades municipales ha dado respuesta expresa a nuestra recomendación, su actuación ha dejado patente que no han aceptado su contenido y, de hecho, tampoco este año las mujeres han podido participar en las principales manifestaciones festivas de ambas localidades en condiciones de igualdad con sus convecinos varones.

Conviene reseñar, para terminar, que sobre esta misma cuestión la Ararteko ha realizado otra intervención ante el Departamento de Interior. Planteaba la necesidad de abordar la problemática específica que conlleva el fenómeno de "privatización" de las manifestaciones festivas tradicionales y, en concreto, sugería una reflexión sobre la

conveniencia de elaborar una reglamentación -al amparo del art. 5 de la Ley 4/1995, de espectáculos públicos-, bien exclusiva para los Alardes de la comarca del Bidasoa, bien de alcance más amplio, en la que se prevea la organización privada de las fiestas patronales de cualquier municipio de la CAPV, pero, en cualquier caso, esa reglamentación tendría que garantizar la participación igualitaria en las celebraciones festivas.

Por otra parte, el pasado mes de octubre, las Juntas Generales de Gipuzkoa se pronunciaron también a favor del derecho de las mujeres a participar en los Alardes en igualdad de condiciones que los hombres.

Una actuación diferente de esta institución ante una aparente discriminación por razón de sexo cometida por una Administración es la realizada a instancia de un colectivo de trabajadoras de un ayuntamiento, quienes entendían que en la valoración de los puestos de peón de servicios y de limpieza de edificios se habían aplicado criterios sexistas. La Ararteko se dirigió a la corporación citada para exigir que demostrase que las diferencias existentes en la valoración de puestos de peonaje obedecían a razones ajenas al género de las personas que los ocupaban. Una exposición más detallada de este asunto puede consultarse en el apartado de este informe correspondiente a Función Pública (cap. III. 5), pero la conclusión alcanzada fue que los criterios utilizados, aunque aisladamente considerados no eran sexualmente neutrales, resultaban imprescindibles para la adecuada y objetiva valoración de los distintos factores que caracterizaban los puestos de trabajo analizados.

En ocasiones, el trato discriminatorio hacia el colectivo femenino tiene lugar por medio del lenguaje. Esto es lo que sucedió cuando, iniciado el proceso de modificación del nombre de un centro universitario de la UPV-EHU, se pretendió conservar la referencia en masculino a los profesionales en formación (*Ingenieros*), en vez del término referido a la profesión (*Ingeniería*), más apropiado y que, además, abarca a todas las personas que realizan esos estudios, con independencia de su género.

Desde nuestro punto de vista, el uso no sexista del lenguaje, lejos de ser una cuestión marginal o meramente formal, constituye una importante herramienta de lucha contra la discriminación que sufren las mujeres en nuestra sociedad. Hasta hace poco tiempo, al amparo de la utilización que el castellano hace del masculino como genérico, se ha pretendido que el habla es neutra, cuando lo cierto es que invisibiliza a las mujeres y contribuye de modo decisivo a mantener su situación social de inferioridad. El cambio no es fácil, pero hemos de ser conscientes de que el lenguaje crea realidades y de que lo que no se nombra no existe. Por ello, toda la sociedad, y los poderes públicos en particular, hemos de realizar un esfuerzo para promover un modo de hablar no discriminatorio.

Partiendo de estas convicciones, la Ararteko realizó algunas gestiones, por las que tuvo conocimiento de que la cuestión se había replanteado y la denominación definitiva incluía el término *Ingeniería*.

3. Otras cuestiones que afectan de modo especial a las mujeres

Abordaremos a continuación algunas cuestiones que, si bien no han sido planteadas por las personas reclamantes como supuestos de trato desigual, en su análisis se ponen de manifiesto problemáticas específicas o consecuencias diferentes para las

mujeres, lo que a menudo significa que, bajo la cuestión concreta, subyacen discriminaciones o situaciones de subordinación ya consolidadas en el sistema social. Entendemos que ello ocurre, por ejemplo, en los asuntos relacionados con la distribución entre hombres y mujeres de las diferentes responsabilidades familiares y profesionales.

En la introducción del área de Función Pública se ha hecho alusión a varias quejas relativas a la conciliación de dichas responsabilidades y mayoritariamente presentadas por mujeres. Entrando en la casuística, puede mencionarse la formulada por una integrante de las listas de contratación temporal de un ayuntamiento, quien denunciaba que en un contrato de sustitución le había sido denegada la posibilidad de acogerse a una reducción de jornada. Esta institución ha defendido siempre que la Administración debe agotar todas las posibilidades de reconocimiento de permisos de reducción de jornada por cuidado de descendientes menores, incluso en sustituciones o situaciones de interinidad no estable, pero en el caso concreto concurrían condicionantes derivados de la salvaguarda de la calidad y eficacia del servicio público, por lo que no cabía oponer reproche alguno a la actuación del ayuntamiento (cfr. cap. III. 5).

La cuestión de incompatibilidad entre las obligaciones derivadas del cuidado de la prole y la ocupación laboral también se perfilaba en otro asunto: la reclamante manifestaba su disconformidad con los horarios y condiciones de unos cursos de capacitación laboral que ella precisaba para su reintegración al mercado de trabajo tras la maternidad. Aunque no fue posible admitir la queja a trámite, puesto que no denunciaba ninguna irregularidad concreta, en ella se reflejaban las negativas consecuencias personales que para muchas mujeres acarrear los incoherentes e, incluso, contradictorios planteamientos sociales sobre las responsabilidades que se imponen a las madres.

En el informe de 2002 mencionamos como novedosas las iniciativas del Gobierno Vasco destinadas a impulsar la conciliación de la vida laboral y familiar, así como las ayudas económicas a las familias con hijas e hijos. Dábamos, asimismo, cuenta de algunas quejas relativas a las medidas destinadas a compatibilizar aquellas dos dimensiones de la vida. En concreto, se cuestionaba la limitación temporal de las ayudas económicas, que sólo eran aplicables a las situaciones de excedencia y reducción de jornada iniciadas a partir de la entrada en vigor del Decreto regulador. Aunque toda norma tiene que establecer un límite objetivo en su aplicación temporal, parecía llamativo que personas que cumplieran los requisitos establecidos en la ley en el momento de su entrada en vigor no pudieran acogerse a las ayudas. Nos surgía la duda sobre si lo pretendido por los poderes públicos era realmente impulsar la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales, o si su principal intención era fomentar la natalidad.

En la respuesta, recientemente recibida del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, se aclara expresamente que las ayudas pretenden “*remover los obstáculos que sobre el empleo produce la maternidad y paternidad con el fin último de facilitar que las familias tengan el número de hijos que deseen, en aras de incrementar el índice de natalidad*”. Desde la perspectiva de igualdad de género, tales motivaciones resultan cuestionables y, cuando menos, confusas. En efecto, se mencionan los obstáculos para el empleo, cuando en realidad se persigue remover los obstáculos para la reproducción. Por otra parte, se han explicado las medidas como un instrumento de fomento de la igualdad entre hombres y mujeres, pero la experiencia histórica demuestra que tal objetivo es difícilmente compatible con las políticas natalistas.

Puesto que las ayudas recaen en un ámbito en el que la desigual distribución de roles por razón de género está profundamente arraigada, puede ocurrir que, en lugar de impulsar el reparto equilibrado de las responsabilidades domésticas entre todos los miembros de la familia, refuercen la vinculación de las mujeres con las funciones tradicionalmente consideradas femeninas.

Hay que poner de relieve que, precisamente para evitar ese efecto, el Decreto regulador establece un incentivo económico superior para los hombres que soliciten excedencia o reducción de jornada que para las mujeres que hagan lo mismo. Se trata de una medida de acción positiva destinada a promover una mayor implicación de los varones en el cuidado de las criaturas y, en definitiva, una redistribución más equitativa de los trabajos domésticos. Sin embargo, la experiencia del primer año de aplicación de las ayudas muestra un resultado muy diferente del pretendido, ya que, al parecer, sólo un mínimo porcentaje de aquéllas -inferior al 5 %- han sido solicitadas por hombres.

La mencionada diferencia en la cuantía suscitó, en su momento, algunas protestas, pero esta institución sólo se decidió a someter a la consideración de la administración actuante una cuestión muy concreta: Una reclamante planteaba que, si bien el sentido de la acción positiva era claro en el caso de parejas, la argumentación resultaba más difícil de sostener respecto a las familias monoparentales, en las que no cabe hablar de una mayor o menor implicación de uno u otro de los progenitores.

En la contestación, el Departamento explica, de modo convincente, que el objetivo general consistía en impulsar el intercambio de roles entre hombres y mujeres, implicando a aquellos en la atención y el cuidado de sus hijos e hijas, de lo que se concluye que la desigualdad de trato prevista en la normativa está justificada, *“sea la familia del tipo que sea, puesto que sirve en cualquiera de los casos a la finalidad pretendida de cambiar los roles, de implicar a los hombres en tareas familiares hasta ahora restringidas a la mujer, y no exige de forma necesaria para su eficacia, la existencia de una familia de un tipo determinado, como la biparental”*.

Asimismo, en respuesta a las cuestiones planteadas por esta institución, se añade: *“Sin embargo, sí es posible que las diferencias entre las familias monoparentales y biparentales pueden verse reflejadas en diferencias en cuanto a la necesidad de ayudas para acogerse a una reducción de jornada o excedencia para el cuidado de sus hijos, de manera que es un tema que será tenido en cuenta para ser sometido a reflexión de cara a futuras posibles modificaciones de la normativa”*. Entendemos que esa previsión es acertada, sobre todo si se tiene en cuenta que la gran mayoría de las familias monoparentales se encuentran a cargo de una mujer.

Como conclusión de las diversas cuestiones expuestas, hemos de constatar, una vez más, que los desequilibrios más difíciles de erradicar son los que están anclados en el desigual reparto de roles entre hombres y mujeres en la vida familiar y doméstica. En ocasiones anteriores ya hemos expuesto nuestra opinión de que quizás el avance pueda venir de la mano de medidas que no permitan la opción entre los miembros de la pareja. Pensamos, por ejemplo, en un permiso de paternidad que, si no fuese disfrutado por el padre, no pueda acumularse al de la madre.

La cuestión de fondo ya mencionada -desigualdad en la asunción de responsabilidades familiares- vuelve a hacerse visible en los supuestos de rupturas conyugales, en los que la custodia de la prole sigue recayendo, de forma significativa, sobre las mujeres. Este hecho ha dado lugar al planteamiento de cuestiones de muy diversa índole

ante esta institución: desde asuntos relativos a las desgravaciones fiscales, a problemas derivados del régimen de visitas o de los impagos de pensiones. No cabe duda de que sólo el avance en la igualdad real entre todas las personas resultaría eficaz para paliar esos conflictos. Sin embargo, es preciso seguir imaginando medidas que supongan pasos en esa dirección. Entre ellas podrían encontrarse las que promuevan las custodias compartidas, o la creación del tantas veces solicitado fondo de garantía para los casos de impago de pensiones, organismo público que, subrogándose en el abono de las prestaciones, se convierta en acreedor del obligado al pago.

Entre las cuestiones suscitadas en el área de Sanidad que hacen especial referencia a la situación de las mujeres hay que destacar, una vez más, la relativa a los tratamientos de infertilidad y de reproducción asistida. En algunos casos, los problemas de denegación o de retraso en el acceso a ciertas técnicas se han mezclado con los de las listas de espera para revisión ginecológica. Son varios también los asuntos que se han planteado en torno a esta última cuestión y, de un modo genérico, puede afirmarse que se han detectado notables deficiencias en la información que se ofrece a las mujeres sobre la desaparición de los antiguos programas de revisión anual, así como faltas de coordinación entre los facultativos de atención primaria y de ginecología.

2. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS MAYORES

El incremento de la esperanza de vida hace que las personas mayores constituyan un colectivo cada vez más numeroso, con una problemática específica y, en muchos casos, con un importante grado de dependencia.

Los poderes públicos deben dar respuesta a las distintas necesidades de las personas mayores, tanto económicas como sanitarias, sociales o sociosanitarias.

El sistema sanitario y el sistema de servicios sociales deben, por tanto, tratar de abordar, de una manera integral, las necesidades de las personas de edad avanzada, lo que está lejos de suceder.

La institución del Ararteko ha intervenido tanto en la resolución de las quejas como mediante actuaciones de oficio, o con la elaboración de informes para conocer cuál es esta respuesta institucional.

En los años 1994 y 1995 se elaboraron sendos informes sobre la asistencia residencial y no residencial a las personas mayores en la CAPV. En estos informes se analizaba la situación de las residencias y la puesta en marcha de recursos entonces incipientes, como los centros de día, o el más consolidado servicio de asistencia domiciliaria.

Una de las cuestiones que se ponían de manifiesto en estos informes era que la oferta residencial y de asistencia no residencial era claramente insuficiente para cubrir todas las necesidades existentes. Desde entonces se ha producido una apuesta decidida de buena parte de las administraciones públicas para incrementar sus recursos de atención a las personas de la tercera edad. Sin embargo, quedan aún muchas necesidades que atender.

Se han producido también importantes modificaciones normativas y se han puesto en marcha nuevas experiencias. Todo ello ha motivado que se haya trabajado durante 2003 en la elaboración de un informe sobre el «sistema de atención a las personas mayores en la CAPV», que se entregará en 2004 (véase el apartado 1.5. del presente informe).

En lo que respecta a la atención no residencial de los ancianos, hay que señalar que el servicio de asistencia domiciliaria (SAD) puede ayudar a que las personas mayores puedan seguir viviendo en sus domicilios. Para ello, resulta imprescindible que este servicio cumpla la finalidad para la que fue concebido y, además, durante el período de tiempo que necesite el anciano.

En el año 2002 se iniciaron unas actuaciones para analizar cómo se prestaba este servicio en los municipios vascos los fines de semana y en período vacacional. Las observaciones y aportaciones que los ayuntamientos nos han remitido como respuesta a nuestras sugerencias se encuentran en el capítulo 1.1.4. de este informe.

Cada vez más los ciudadanos perciben esta asistencia domiciliaria como una prestación a la que se tiene derecho. Por ello, reiteramos la conveniencia de que se establezcan los elementos de atención mínimos mediante la correspondiente regulación, como ya apuntábamos el año pasado.

Un elevado número de las quejas que se han recibido en el año 2003 ha tenido que ver precisamente con cómo ha repercutido en la atención de las personas mayores la existencia de un conflicto laboral que ha afectado a la actividad normal de determinados centros residenciales y centros de día.

Evidentemente, no nos referimos a estas quejas para cuestionar un legítimo ejercicio del derecho a la huelga de los trabajadores en servicios de atención a la tercera edad. Lo hacemos para llamar la atención sobre el riesgo de que, si no son objeto de una especial tutela, los derechos de las personas mayores puedan quedar afectados, en mayor medida de lo que debieran, por la alteración del funcionamiento normal del servicio.

La necesidad de que no se menoscabaran los derechos de las personas residentes en estos centros, sin afectar al legítimo derecho a la huelga de los trabajadores, llevó a buscar una solución que permitiese conjugar los distintos intereses en juego.

Son muchas las circunstancias que han contribuido a que el perfil de las personas mayores atendidas en los servicios asistenciales, y también las características de estos servicios, hayan cambiado. Actualmente, si atendemos a la naturaleza de dichos servicios asistenciales, y a su nivel de implantación, podemos decir que tienen la consideración de servicios esenciales para la comunidad y, por tanto, necesitados de una prestación continuada.

La consideración o no de servicios esenciales de los servicios sociales no es una mera disquisición académica, sino que puede originar importantes efectos jurídicos. Así, en un principio, la autoridad laboral entendía que los servicios residenciales eran un servicio esencial y, por ello, era preciso establecer unos servicios mínimos que garantizaran la prestación del servicio en caso de huelga y, sin embargo, consideraba que los servicios no residenciales, como los centros de día, no eran un servicio esencial y, en consecuencia, no era necesario establecer unos servicios mínimos.

Para que un servicio sea esencial deben serlo los bienes e intereses satisfechos,. Deben considerarse como tales, junto con los derechos fundamentales y las libertades públicas, los bienes constitucionalmente protegidos.

No podemos obviar que los centros de día no son meros centros de estancia diurna, sino que se trata de centros destinados a atender a personas mayores dependientes. Por ello, la naturaleza de la actividad, su implantación y, en el caso que generó las quejas, la duración de la huelga, justificaba, a nuestro modo de ver, la consideración de servicios esenciales y, por tanto, la necesidad de que se fijaran unos servicios mínimos.

En los casos que motivaron las quejas recibidas, la no consideración al comienzo de la huelga como servicio esencial ha supuesto que las alteraciones consustanciales a una situación de huelga afectaran en mayor medida de lo que deberían a las personas que eran atendidas en los centros de día. Así, al comienzo del conflicto, cuando se cuestionaba el carácter esencial del servicio para la comunidad y no se habían fijado aún servicios mínimos, el titular del servicio no interrumpió la actividad, que continuó sin que se fijaran medidas que garantizaran su funcionamiento.

Las dudas sobre si un servicio es o no una actividad esencial para la comunidad, no son exclusivas de estos servicios asistenciales, y se suscitan igualmente en otras actividades de nuestra sociedad.

Pero en los servicios asistenciales se da la circunstancia especial de que sus destinatarios -personas mayores asistidas- son merecedores de una protección especial, y necesitados de que sus derechos sean objeto de una tutela especialmente cuidadosa. Aunque no sea de manera intencionada, una atención inadecuada puede provocar un empeoramiento de su calidad de vida y, por ello, esa protección especial ayudaría a

lograr que sea efectivo el equilibrio que ha de haber entre el derecho de las personas mayores a ser asistidas y el derecho a la huelga de los trabajadores.

Para finalizar, queremos recordar que los poderes públicos deberán, con base en el art. 50 del texto constitucional, promover el bienestar de las personas mayores mediante un sistema de servicios sociales que atiendan «sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio», para lo que deberán poner todos los medios posibles con el fin de cumplir este objetivo.

3. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS MENORES

Las personas menores de edad constituyen, por sus propias características, un sector de la población especialmente vulnerable, con derechos específicos que deben ser garantizados. La atención preferente de la institución del Ararteko a la defensa de los derechos de este colectivo se ha concretado, durante estos años, en diferentes líneas de actuación:

- en la resolución de quejas y elaboración de recomendaciones específicas;
- en el análisis y seguimiento de la problemática concreta de algunos grupos de menores especialmente desfavorecidos o en situaciones de mayor vulnerabilidad;
- en la colaboración con agentes sociales, asociaciones e instituciones que trabajan en este sector de la población y en la difusión de una cultura de sus derechos.

En este apartado se trata de reflejar, de forma sintética, las principales actuaciones llevadas a cabo durante el año 2003 en relación con la defensa de sus derechos, en cada una de las tres líneas de actuación arriba señaladas. Además, en el último punto se hace referencia expresa a algunas de las recomendaciones efectuadas en años anteriores y que exigían un desarrollo legal o normativo; especialmente a la ley de atención a la infancia y a la adolescencia de nuestra Comunidad, pendiente aún.

1. Quejas y recomendaciones específicas

Como se ha señalado en reiteradas ocasiones, son pocas las quejas recibidas en esta institución referidas específicamente o de modo directo a menores; y menos aún las presentadas por ellos mismos. Ello puede deberse a diferentes factores: la falta de conciencia sobre sus propios derechos, el desconocimiento de los menores sobre la existencia de esta institución como mecanismo de defensa abierto también a ellos, la falta de destrezas o hábitos para dirigirse a las instituciones, la dependencia de la familia o de otras personas e instituciones... Algunos de estos factores no son exclusivos de este colectivo, sino comunes a otros sectores también desfavorecidos o vulnerables.

El servicio de la Administración con el que este sector de la población tiene un contacto más directo y habitual es, sin duda, el servicio educativo. Así, desde una perspectiva amplia, prácticamente toda el área de educación, exceptuando el nivel superior de educación universitaria, tiene una relación directa con el tratamiento de los menores en nuestra Comunidad (cfr. área de Educación, cap. II de este informe). Existen también otros servicios (de protección, judiciales, sanitarios...) destinados específicamente a las personas menores de edad. Lógicamente, la mayoría de las quejas e intervenciones suelen referirse a estos sectores.

Así, en las quejas y actuaciones de este año se han abordado cuestiones como las siguientes:

- agresiones a menores en espacio público vigilado;
- abusos sexuales a menor con discapacidad;
- criterios para conceder o rechazar la idoneidad de las parejas que solicitan una adopción internacional;
- criterios de los centros de protección para comunicar o no a sus padres incidencias protagonizadas por menores acogidos;
- entrada de agentes de la Ertzaintza en recinto escolar, sin autorización;
- incidencia que determinados informes (escolares) pueden tener en los procesos de custodia de hijos;
- posibles malos tratos en una guardería;
- condiciones de escolarización y ayudas para el tramo 0-3 años;
- condiciones de escolarización y atención médica en los centros a niños diabéticos o con otras enfermedades;
- discrepancias con determinados criterios y exigencias para poder acceder a beca universitaria;
- inseguridad en el patio o centro escolar por la proximidad de tendidos eléctricos;
- ausencia de centro de día para menores con discapacidad;
- insuficiencia de plantilla en centro de acogida para menores extranjeros;
- discrepancias respecto a los criterios de evaluación de una asignatura, las posibilidades de nuevas opciones de examen, o la intervención de la Inspección en la evaluación del alumnado;
- condiciones en las que se producen las detenciones policiales de menores;
- ejercicio de la tutela y criterios de actuación por parte de las diputaciones forales en los casos de menores extranjeros no acompañados acogidos en los centros;
- condiciones de escolarización de menores con necesidades educativas especiales;
- condiciones de escolarización de determinados colectivos de menores en situaciones de vulnerabilidad, especialmente:
 - hijos e hijas de familias de trabajadores temporeros
 - menores extranjeros no acompañados
- necesidad de continuidad y criterios comunes entre los servicios de protección y los servicios de justicia juvenil.

Como se apunta en los ejemplos anteriores y al igual que otros años, la mayoría de las quejas y actuaciones del último año se han centrado en dos áreas:

- educación: condiciones y criterios de escolarización, especialmente para colectivos socialmente desfavorecidos, con necesidades educativas especiales, o menores de tres años;
- protección de menores: discrepancias respecto a las intervenciones institucionales;

Pero también resultan destacables, este año, las quejas relacionadas con agresiones, posibles maltratos o abusos a menores, cuestiones que, normalmente, se denunciaban en vía judicial.

Los dos campos ya señalados se abordan, de un modo u otro, en el apartado siguiente, aunque con una perspectiva diferente.

2. Análisis y seguimiento de la problemática de sectores especialmente vulnerables

Dentro del colectivo de menores hay, a su vez, grupos o sectores en situaciones de especial riesgo respecto a sus derechos. La institución del Ararteko ha dedicado una atención prioritaria a estos sectores de niños, niñas y adolescentes en situaciones desfavorecidas o con necesidades especiales. Y lo ha hecho, fundamentalmente, mediante sus trabajos monográficos e informes extraordinarios y el seguimiento realizado sobre ellos. Así, durante este año, el seguimiento se ha centrado, especialmente, en estos siete sectores:

- infancia desprotegida (situaciones de riesgo y desamparo);
 - menores extranjeros no acompañados;
 - menores infractores (sujetos al cumplimiento de medidas judiciales);
 - hijos e hijas de trabajadores temporeros (con situaciones reales de desescolarización);
 - alumnado con necesidades educativas especiales;
 - menores detenidos: condiciones de la detención;
 - infancia-adolescencia con problemas de salud mental.
-
- Respecto a la **infancia en situaciones de desprotección familiar**, la institución del Ararteko hizo público un informe extraordinario, en 1997, en el que se efectuaron 42 recomendaciones específicas. Además, de forma especial, el año 2001, para comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones y dado el tiempo transcurrido desde la elaboración del informe, se pidió información actualizada y detallada a cada una de las instituciones responsables (las tres diputaciones forales y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz), y así poder comprobar avances y cuestiones pendientes. Durante este año, el seguimiento se ha centrado casi exclusivamente en la situación y servicios destinados a uno de los colectivos atendidos: el de adolescentes extranjeros no acompañados que, por sus características, exige una especial atención (cfr. cap. I, apdo. 1.1.5. de este informe y, también, párrafo siguiente). También se ha analizado la problemática de adolescentes acogidos y con graves problemas de conducta.
 - Como se acaba de señalar, durante el último año se ha seguido manteniendo una especial atención a la situación de los **menores extranjeros no acompañados**. Las actuaciones llevadas a cabo se resumen en este informe (cfr. cap. I, apdo. 1.1.5.). Los datos recogidos durante todos estos años muestran que se trata de un colectivo que ha ido creciendo paulatinamente y que ha alcanzado un importante peso, especialmente en el Territorio Histórico de Bizkaia, desbordando con frecuencia las previsiones de las instituciones. En general, las diputaciones forales han intentado dar respuesta al colectivo con la

puesta en marcha de recursos o servicios específicos creados para ellos. Personal de esta institución ha visitado los centros de acogida existentes (en Loiu, Orduña, Martutene, Urnieta y Vitoria-Gasteiz) y ha analizado las diferentes situaciones, destacando tanto los aspectos positivos como los que considera necesario mejorar. Además, cuando lo ha creído necesario y también este último año, ha llevado actuaciones de oficio ante las instituciones responsables, especialmente ante el Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Bizkaia, Gizartekintza de la Diputación Foral de Gipuzkoa, y el Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

Dada la información acumulada durante estos años, las actuaciones llevadas a cabo, la dificultad de los sistemas de protección para ofrecer respuestas adecuadas a las necesidades de este colectivo, la preocupación institucional y social..., esta institución ha decidido elaborar, próximamente, un informe extraordinario en el que analice su situación con detenimiento y se planteen las mejoras necesarias.

- Respecto a los **menores infractores**, en 1998 se hizo público el informe extraordinario del Ararteko en el que se dirigían 46 recomendaciones a las instituciones. El seguimiento efectuado este año ha permitido visitar y revisar de nuevo la situación actual de los centros de internamiento existentes actualmente en nuestra Comunidad (Andoñu, Ortuella, Aramaio, dos pisos de autonomía; y también los nuevos centros situados en Landa y Zumarraga). Además, se han mantenido reuniones con diferentes equipos de profesionales, y se han solicitado datos y valoraciones a los responsables de la ejecución de las medidas (Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco).

Los datos actualizados sobre el cumplimiento de medidas permiten conocer y valorar su evolución, destacar los problemas principales y valorar el cumplimiento de algunas de las recomendaciones iniciales del informe. La realidad del último año ha estado marcada por hechos como la creación de un segundo juzgado de menores en Bilbao o, en lo que afecta a las medidas de internamiento, el refuerzo de la red de centros con la apertura del centro de Zumarraga y de Landa. El seguimiento efectuado sobre la situación de este colectivo se recoge en el cap. I, apdo. 1.1.6. de este mismo informe.

- Respecto a la **problemática de los hijos e hijas de los trabajadores temporeros** que acuden con sus familias a las tareas de recolección de la uva y de la patata en Álava, se trata de una cuestión planteada año tras año por esta institución y que el año 2002 volvió a ser objeto de atención especial y se plasmó en el informe extraordinario sobre la *Situación de la población temporera en Álava*, presentado al Parlamento, en el que se dedicó un capítulo específico a esta problemática. En el informe de este año se ofrecen también, fruto del seguimiento efectuado, algunos datos referidos tanto a sus formas de escolarización como a sus condiciones de vida y alojamiento (cfr. cap. I, apdo. 1.1.2).
- En cuanto a la atención al **alumnado con necesidades educativas especiales**, el informe monográfico elaborado por esta institución, entregado y debatido en el Parlamento el año 2001, analizaba la respuesta del sistema escolar, tanto a las necesidades derivadas de discapacidad física, psíquica o sensorial, como a las asociadas a situaciones sociales o culturales desfavorecidas. De acuerdo con el

análisis realizado, se destacaban diez cuestiones especialmente preocupantes desde la perspectiva de garantía de derechos, y se efectuaban 21 recomendaciones a la Administración educativa, algunas de las cuales afectan a la organización general del sistema educativo y a sus prioridades, y tratan de evitar la distribución –des-equilibrada y poco equitativa– de este alumnado y su concentración en determinados centros. Pasado un año desde la presentación del informe, y después de una reunión con los responsables del Departamento de Educación, se pidió a éste una primera respuesta sobre las actuaciones llevadas a cabo para el cumplimiento de las recomendaciones y, posteriormente, una vez recibida y analizada su respuesta, se volvieron a pedir datos actualizados e informaciones complementarias. Del seguimiento efectuado este año se ofrece un amplio resumen en este mismo informe (cfr. cap. I, apdo. 1.1.10).

- Respecto a la **población infantil o adolescente con problemas de salud mental**, ya en nuestro informe sobre *Atención comunitaria de la enfermedad mental* dedicábamos una serie de apartados específicos a analizar su situación. Posteriormente, la cuestión vuelve a plantearse en el informe sobre necesidades educativas especiales y, con frecuencia, es objeto de preocupación o de queja ante esta institución por parte de instituciones responsables de protección, asociaciones o equipos profesionales que llevan servicios, profesionales del sistema educativo, o incluso, algunos padres afectados. Durante este año visitamos uno de los servicios destinados a esta población (centro de día educativo-terapéutico de la Ola) y, de acuerdo con la información disponible, volvemos a plantear la necesidad de más recursos, tanto en el territorio de Bizkaia, como en Gipuzkoa y Álava (cfr. apdo. 1.1.9 de este mismo informe).
- Por otra parte, en el seguimiento del informe extraordinario sobre calabozos y en las consiguientes visitas a los **lugares de detención**, se ha seguido prestando una atención especial a las condiciones en las que permanecen detenidas las personas menores de edad (cfr. cap. I, 1.1.11 de este mismo informe).

* * *

- El hecho de analizar la problemática de cada uno de estos colectivos de manera independiente podría inducir a pensar que estamos ante grupos de menores independientes o sin conexión entre sí. Sin embargo, no es así. Con frecuencia –quizá cada vez con mayor frecuencia– el menor que hoy aparece formando parte de uno de estos grupos, mañana ha pasado a engrosar otro. Sirva como ejemplo la gran proporción de menores infractores en internamiento que provienen de servicios de protección, que presentan graves problemas de atención psiquiátrica, o que han estado desescolarizados... Esta realidad, preocupante, pone en evidencia que en nuestra sociedad siguen existiendo auténticos “circuitos de exclusión” que afectan a un determinado número de menores, necesitan de una atención social e institucional prioritaria.
- Cada uno de los sectores estudiados presenta una problemática específica. Pero también es cierto que en todos o en muchos de ellos se pueden apreciar problemas comunes. Así, por ejemplo:

- la complejidad del llamado espacio sociosanitario, o las dificultades de coordinación entre servicios (servicios de acogida, servicios educativos, servicios sanitarios, servicios sociales de base...) influyen negativamente en la calidad de la atención y en el seguimiento y coherencia de las intervenciones;
 - la atención institucional, con frecuencia, abarca un determinado periodo de tiempo que, en un momento determinado, con frecuencia por razones ajenas a lo que podría ser la trayectoria educativa, quedan cortadas y sin continuidad. En este sentido, teniendo en cuenta las informaciones recogidas en los últimos años, parecen especialmente preocupantes, por una parte, la gran proporción de menores en reforma (con medida de internamiento) que proviene de los servicios de protección, y por otra, las dificultades de coordinación y de continuidad en la intervención entre los servicios de reforma y los servicios de protección.
- Al margen de las intervenciones propiamente institucionales, preocupa también a esta institución el tratamiento que en ocasiones se da en los medios de comunicación a noticias relacionadas con menores de los colectivos señalados o de otros igualmente vulnerables. Especialmente cuando la información parece provenir de agentes policiales y puede producir alarma social o el reforzamiento de estereotipos y de la marginalización. El interés superior del menor –principio rector de todas las decisiones e intervenciones institucionales– debe guiar también la información que se haga pública sobre cuestiones que le afecten y primar sobre cualquier otro interés mediático.

3. Colaboración con los agentes sociales y sensibilización social

Para explicar la escasez de quejas relacionadas con este sector de la población se han apuntado, como posibles causas, el relativo desconocimiento de la institución o la poca conciencia de los menores sobre sus propios derechos o sobre las posibilidades de defenderlos en una instancia como ésta... Algunas de las actividades llevadas a cabo durante este año han buscado atajar esas causas o contribuir, de modo directo o indirecto, a su modificación. Muchas de ellas han pretendido, también, divulgar estos derechos y sensibilizar a toda la sociedad.

Entre estas actividades, como más significativas, destacamos las siguientes:

- La relación de colaboración y los contactos mantenidos con diferentes asociaciones o instituciones que trabajan en la atención a menores en situaciones de riesgo o con necesidades específicas. Asociaciones u organizaciones como Berritzu, Gaztaroan Ekin, Arazoak, Salesianos, Terciarios capuchinos, Iniciativa gitana, Kalé dor kayikó, Gao Lacho Drom, Enseñantes con gitanos, APDEMA, Asociaciones de sordos, Atzegi, Aspace, Uribe-Kosta, Besarka, Cruz Roja, Hezilan, Unicef, asociaciones de padres y madres de centros educativos...(cfr. cap. I, apdo. 2.1. de este informe).
- En el marco de esta colaboración con asociaciones e instituciones se puede destacar también la intervención de la Ararteko o de personal de la institución

en foros y encuentros organizados por ellas, centrados en la problemática de los menores, tanto en nuestra Comunidad como fuera de ella.

- La distribución entre los centros educativos del País Vasco de carteles y calendarios de uso personal que buscan la divulgación de la Convención sobre los derechos de la infancia.
- La puesta en marcha de un apartado específico dentro de la página web de la institución del Ararteko, especialmente dedicado a los temas de menores.
- La atención y la presentación de la institución a los grupos escolares de centros educativos de Vitoria-Gasteiz, que han acudido a visitar la sede dentro del programa de colaboración con su Ayuntamiento.
- La intervención directa en algunos centros educativos que han solicitado nuestra presencia para presentar la institución a grupos de escolares, normalmente en el marco de un trabajo sistemático sobre derechos humanos.
- Fruto de las cuatro convocatorias de becas efectuadas para la elaboración y difusión de materiales de uso escolar para el trabajo sistemático sobre derechos humanos, en los últimos cursos se han enviado ya a todos los centros una carpeta de materiales para la Educación Secundaria, otra sobre derechos de la infancia para los centros de Enseñanza Primaria, y una caja con barajas, guías y recursos para trabajar los derechos humanos, de forma más lúdica, a los centros de Educación Secundaria y otros servicios educativos. Queda aún pendiente de edición y envío un material en soporte informático, fruto de la cuarta beca convocada (cfr. cap. I, apdo. 2.3. de este informe).
- La anterior línea de actuación debe enmarcarse en una perspectiva mucho más amplia: la preocupación y el compromiso de la institución del Ararteko con la socialización de los menores en una cultura basada en el respeto a los derechos humanos y en los valores de la tolerancia y el respeto. Algo necesario en cualquier sociedad democrática, y más aún en la nuestra, que ha convivido durante tantos años con la utilización sistemática de la violencia y el asesinato. Frente a ello, esta institución ha pretendido, en todo momento, defender el valor supremo de la vida humana y practicar en su gestión el diálogo, la mediación y la búsqueda de acuerdos. Ha efectuado también propuestas para que los valores de la convivencia sean abordados de forma sistemática en el sistema educativo. La elaboración y difusión de materiales de uso escolar sobre derechos humanos para el alumnado no es sino una contribución a ello.
- En este mismo sentido, cabe destacar la convocatoria, por primera vez este año, de un concurso sobre trabajos escolares relacionados con los derechos de la infancia, dirigido a los centros escolares y al alumnado de nuestra Comunidad.

4. Recomendaciones de carácter normativo pendientes de cumplimiento

Durante los últimos años, esta institución ha efectuado algunas recomendaciones de carácter normativo en relación con la situación de los menores. Nos referimos, especialmente, a:

- La necesidad de regular la educación infantil en su tramo de cero a tres años, que fue objeto de una recomendación general de esta institución el año 1998 (cfr. cap.VI, cap. II del Informe 1998), y reiterada más tarde en el informe extraordinario sobre necesidades educativas especiales (cfr. primera recomendación en dicho informe).
- 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– y apdo. 1.1.5. de este informe).
- Algunas de las recomendaciones generales efectuadas en el informe extraordinario sobre necesidades educativas especiales, que exigen modificaciones normativas. (Especialmente, las cinco primeras recomendaciones, que afectan a la organización general del sistema educativo y a sus prioridades (cfr. cap. 6 de dicho informe, de 2001).

De acuerdo con la información disponible, se pueden hacer las siguientes observaciones sobre su grado de desarrollo o cumplimiento:

- Respecto a la regulación de la escolarización en el tramo cero a tres años, tras numerosas intervenciones y contactos, el Gobierno Vasco procedió a su regulación transitoria, por dos cursos, mediante el Decreto 297/2002, de 17 de diciembre. Para conocer las propuestas defendidas por esta institución, así como la valoración que nos mereció dicha regulación, se puede consultar el capítulo II. apdo. 4 del informe 2002.
- En cuanto a otras normativas que corresponden, también, al Departamento de Educación (sobre derechos y deberes del alumnado o sobre atención a la población desfavorecida), quedan aún pendientes (cfr., sobre estas últimas, apdo. 1.1.10 en este mismo informe).
- Respecto a la ley de atención a la infancia y a la adolescencia de nuestra Comunidad, tantas veces demandada por esta institución, este último año, desde el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, se nos hizo llegar un nuevo borrador de ley, invitándonos a efectuar las aportaciones que considerásemos oportunas. Es evidente que, entre las funciones que corresponden a esta institución, no está la de informar o proponer modificaciones a los proyectos de ley. No obstante, en atención a la trascendencia del tema y a la implicación activa de esta institución en algunos de los temas en ella abordados (como la regulación de los centros de protección, o de los centros de internamiento para infractores, objeto de informes y recomendaciones por nuestra parte) se hizo llegar al departamento citado algunos comentarios y sugerencias, mediante tres vías:
 - De forma directa, en reunión mantenida con el Director de Bienestar Social, el 20 de mayo de 2003.

- Mediante escrito informal, de los asesores de esta institución a dicho director, de 10 de julio de 2003, en el que se abordaban determinadas cuestiones del borrador revisables en función de la experiencia de estos años.
- Mediante escrito formal, de fecha 18 de julio de 2003, de la Ararteko al Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, en relación con la propuesta –recogida en el borrador analizado– de creación de la figura del Defensor del Menor.

A este último escrito se adjuntaba un amplio documento, titulado “Informe que analiza el Anteproyecto de la Ley de atención y protección de la infancia y la adolescencia en lo referido a la creación de la figura del defensor de las personas menores de edad”, que se reproduce y puede ser consultado en este mismo informe (cfr. anexo III).

En esencia, la posición de la Ararteko se puede resumir en:

1. Insistencia en la necesidad de la ley y satisfacción por disponer de un borrador de ley en fase avanzada.
2. Posición favorable a la existencia de mecanismos específicos para la garantía de derechos de la infancia y adolescencia, tal y como completa el borrador analizado.
3. Rechazo razonado a la figura del Defensor del menor en los términos en que queda reflejada en el Anteproyecto de Ley.

La pretensión de crear un defensor del pueblo sectorial de naturaleza parlamentaria, cuando ya existe un defensor generalista, igualmente parlamentario, exigirá contrastar su encaje en el marco normativo preexistente constitucional, estatutario y legal.

De la aplicación de la teoría del bloque de constitucionalidad cabría considerar que la opción propuesta en el Anteproyecto es antiestatutaria y por lo tanto inconstitucional.

En cualquier caso, esta última posición, resumida aquí sucintamente, puede verse con todo detalle en el texto completo del documento reproducido en este informe (anexo III).

4. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS

En el año 2003, al igual que en los precedentes, han sido pocas las quejas que hemos recibido con relación a la problemática específica que atañe a la población extranjera. Como hemos puesto de relieve en informes anteriores, a nuestro entender, esta situación se debe, principalmente, al desconocimiento que una mayoría de estas personas tiene de los propios derechos y de los mecanismos de control de las actividades de las administraciones públicas, así como a la desconfianza que, en muchos casos, sienten frente a las instituciones; pero, también, al hecho lógico de que, al concernir muchos de los problemas que les afectan a cuestiones que tienen que ver con el propio régimen de extranjería o a otras materias de competencia estatal, opten, muchas veces, por una tramitación directa ante el Defensor del Pueblo, al que corresponde, en estos casos, la labor de control.

No obstante, durante este año, las quejas sobre la actuación de la Administración estatal han superado nuevamente a las que hemos recibido con relación a las administraciones públicas vascas.

La mayor parte de las quejas de competencia estatal se han referido al funcionamiento de los servicios administrativos. Así, se han planteado cuestiones tales como el retraso en la tramitación de los procedimientos para obtener y renovar los permisos de residencia y trabajo, o la falta de respuesta a las solicitudes para recuperar la nacionalidad española, obtener una partida de nacimiento, y canjear un permiso de conducir extranjero, respectivamente.

Pero también han motivado esta clase de quejas la denegación de un visado de estancia, y el trato policial recibido en un puesto fronterizo de Ceuta.

Estas quejas han sido remitidas al Defensor del Pueblo para su tramitación, por pertenecer, como decimos, a su ámbito competencial.

Por lo que concierne a nuestro propio campo de actuación, las quejas que hemos recibido han sido debidas, principalmente, a actuaciones policiales, como sucedió el pasado año. La venta ambulante sin autorización y los controles sobre las pertenencias personales de los viandantes en el barrio de San Francisco de Bilbao han sido, sin duda, las cuestiones más importantes suscitadas en este ámbito. Hemos reseñado una de las quejas acerca de la venta ambulante en este capítulo, en la selección correspondiente al área de Interior (490/2003). Los pormenores de las demás actuaciones pueden encontrarse en la introducción de esta misma área.

Hay que destacar, asimismo, que este año se ha suscitado nuevamente la cuestión relativa al acceso de personas extranjeras residentes a empleos públicos de carácter laboral. La introducción del área de función pública recogida en este capítulo (apartado 5) proporciona una información precisa de nuestra intervención en el asunto.

Además de las actuaciones derivadas de las quejas presentadas directamente por las personas afectadas, o por las organizaciones que las representan, hemos realizado, por propia iniciativa, otras intervenciones en este campo, cuyos aspectos más relevantes resumimos a continuación.

En el mes de octubre, la Ararteko mostró públicamente su preocupación ante la instrucción del Fiscal General del Estado sobre repatriación de menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, que pretenden entrar de manera irregular en terri-

torio español. También apoyó la actuación desarrollada al respecto por el Defensor del Pueblo y otras instituciones garantistas, deseando que dichas actuaciones pudieran propiciar una reconsideración de la instrucción.

La institución inició, igualmente, una investigación de oficio sobre el funcionamiento de la bolsa de viviendas en alquiler del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, a raíz de que diversas informaciones aparecidas en la prensa refirieran un posible trato discriminatorio hacia la población inmigrante, motivado por el hecho de que algunas ofertas de arrendamiento incluidas en la bolsa pudieran estar supeditadas a que la persona arrendataria no fuera extranjera. Los pormenores de esta actuación están relatados en la selección correspondiente al área de Urbanismo y Vivienda de este capítulo (13/2003OF).

Este año, hemos continuado la labor de seguimiento y control de las recomendaciones realizadas con ocasión de intervenciones anteriores relacionadas con las personas menores no acompañadas e infractoras de origen extranjero, así como con la población temporera en las campañas de vendimia y recolección de la patata, integrada en buena parte por personas extranjeras. Puede encontrarse información sobre esta cuestión en el capítulo I de este informe, en el epígrafe correspondiente a los informes extraordinarios.

Con relación al primero de los colectivos reseñados, hay que señalar, además, que estamos estudiando la conveniencia de realizar un informe extraordinario sobre su situación en nuestra comunidad.

En el campo de las actuaciones para contribuir a crear una cultura de respeto a los derechos humanos, al que hemos dedicado un apartado específico en el capítulo I, debemos subrayar que la beca de investigación aplicada, que anualmente convoca esta institución, ha sido adjudicada este año a un trabajo sobre la integración del alumnado inmigrante en el sistema educativo vasco y el derecho a la educación de este colectivo. Para una información más precisa puede consultarse el capítulo citado.

Por último, hay que incidir, nuevamente, en la colaboración que esta institución mantiene con los sectores sociales implicados en esta problemática. Dicha relación se ha descrito minuciosamente en el apartado relativo a las relaciones con la sociedad civil, incluido en el capítulo I del informe, donde pueden encontrarse más detalles sobre ella.

5. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La institución del Ararteko, en el ejercicio de su función primordial de la defensa de los derechos de todas las personas, ha puesto siempre un especial énfasis, si cabe, en la defensa de las personas con mayores dificultades para ejercer sus derechos en un plano de igualdad. En este sentido, la defensa de los derechos de las personas con discapacidad ha sido siempre un objetivo prioritario de esta institución.

De hecho, durante estos últimos años, la problemática específica de las personas en situación de discapacidad se ha planteado en nuestra institución, de forma puntual o reiterada, mediante diferentes vías:

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

En el presente año 2003, que fue declarado el 3 de diciembre de 2001 Año Europeo de las Personas con Discapacidad por el Consejo de la Unión Europea, hemos querido realizar nuestra pequeña aportación promoviendo diversas actuaciones.

Así, se ha elaborado un informe monográfico sobre *La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV*, mediante el cual se trata de abordar con detalle el alcance de la aplicación de las medidas de promoción de empleo en nuestra Comunidad y compararla con las de otros contextos. Asimismo, se analiza la calidad del empleo de las personas con discapacidad y, se estudian las características de las personas contratadas y de las empresas contratantes, para investigar los factores que favorecen o dificultan la inserción laboral. Tomando como base todo ello, se proponen las mejoras necesarias para garantizar, en última instancia, una mejor calidad de vida del colectivo. Así, nos remitimos bien al capítulo 1 de este informe, en el que se facilita un resumen sobre su contenido, o bien a nuestra página web, www.ararteko.net, en el que consta dicho informe íntegro, en la ventana abierta sobre las personas con discapacidad.

En cualquier caso, los resultados que aporta dicho estudio sobre la integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV son contundentes en la constatación de la difícil situación laboral en la que se encuentra este colectivo. La tasa de paro de las personas con discapacidad es superior a la población en general: 33,3 % frente al 13,7 %. Sin embargo, el dato fundamental para conocer su grado de incorporación laboral ni siquiera es éste. El dato determinante es la alta tasa de inactividad de este colectivo: de cada 100 personas con discapacidad en edad laboral, sólo 30,9 se consi-

deran activas, cuando para el conjunto de la población esta tasa es del 53,3 %. Es decir, el 70 % dependen exclusivamente del apoyo familiar o de las prestaciones sociales y no se plantean su inserción laboral.

Si a estos datos añadimos la perspectiva de género, nos encontramos con que en el caso de las mujeres las diferencias resultan aún más llamativas: una, en cuanto a las tasas de actividad; la otra, en cuanto a las prestaciones. Son muchos los datos que a lo largo del informe apuntan diferencias significativas, siempre en detrimento de las mujeres.

Por este motivo, siendo conscientes de la doble discriminación a la que se encuentran sometidas las mujeres con discapacidad, no sólo motivada por su discapacidad sino también por su condición de mujer, esta institución organizó sendas conferencias que se desarrollaron en Bilbao y Vitoria-Gasteiz, los días 12 y 13 de junio de 2003, respectivamente, con objeto de dar a conocer y reflexionar sobre las dificultades y limitaciones a las que se deben enfrentar las mujeres en situación de discapacidad para poder disfrutar de los derechos que les corresponden como seres humanos. Para ello, contamos con la participación de doña Pilar Ramiro, claro referente para tratar dicho tema como presidenta de la Comisión de la Mujer de la CERMI y responsable de formación y empleo y de asuntos feministas en la Confederación PREDIF.

La ponencia expuesta por doña Pilar Ramiro se puede encontrar en la página web de la institución. No obstante, nos parece interesante destacar que, tras las reflexiones que realiza en torno a la situación actual de la mujer con discapacidad, teniendo en cuenta sus necesidades y demandas, formula una serie de propuestas que deben ser atendidas por los poderes públicos. Solicita que desarrollen las políticas necesarias en favor de la igualdad de género y la no-discriminación y la equiparación de oportunidades de las mujeres, introduciendo como eje de acción horizontal medidas y actuaciones dirigidas a las mujeres con discapacidad, como segmento especialmente vulnerable en términos de derechos y posibilidades efectivas de vida normalizada. Así, por ejemplo, los planes de igualdad de género que promuevan el Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales deben recoger una línea de acción transversal favorable a la mujer con discapacidad.

Por otra parte, con fecha 24 de septiembre de 2003 se entregó en el Parlamento Vasco otro informe monográfico en el que analizamos la accesibilidad en los edificios de uso público de nuestra Comunidad, tratando reflejar la evolución de las intervenciones públicas en materia de accesibilidad desde la entrada en vigor de la Ley para la Promoción de la Accesibilidad, de 4 de diciembre de 1997, y de su normativa de desarrollo. Este informe también se encuentra en la página web citada y en el capítulo I de este informe anual.

Este último informe parte del concepto de la accesibilidad, tomado como base la filosofía del diseño universal, que en esencia significa admitir que es la sociedad en su conjunto quien debe adaptarse a la diversidad de sus miembros, introduciendo las modificaciones ambientales necesarias para garantizar la plena participación de todas las personas en todas las áreas de la vida, y que esta adaptación de la sociedad a la diversidad es la única vía que conduce, de forma efectiva, hacia la igualdad de las personas y hacia el respeto de sus derechos.

A partir de este concepto de accesibilidad universal, es importante aludir a la sensibilización social por medio de los agentes más activos y de las propias institucio-

nes, para propiciar la eliminación de todo tipo de barreras –físicas, sociales y económicas– que impidan que toda la ciudadanía goce de idénticos derechos. Igualmente, es necesario que las personas con discapacidad y sus organizaciones participen en el diseño de un entorno que permita asegurar el acceso en términos de igualdad.

Si bien se ha producido un avance importante en la promoción de las políticas activas por parte de los poderes públicos dirigidas a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, y en la consolidación del principio de un diseño para todos, todavía queda mucho por hacer, y, en opinión de esta institución, este año europeo de las personas con discapacidad debe servir para avanzar en sus objetivos:

- sensibilización sobre el derecho de las personas con discapacidad a verse protegidas frente a la discriminación, y a disfrutar plena y equitativamente de sus derechos y,
- fomento de la reflexión y el debate sobre las medidas necesarias para promover la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en Europa.

Aunque resulte obvio señalarlo, las personas con discapacidad son titulares de los mismos derechos que el resto de los ciudadanos, pero, en muchos casos, encuentran serias dificultades para ejercerlos. Se les presentan multitud de obstáculos para poder desarrollar una vida normal y acceder a las mismas oportunidades que al resto de la sociedad.

Una muestra significativa de ello se puede constatar analizando desde una visión transversal la tramitación de las quejas individuales presentadas ante esta institución y que afectan a los distintos ámbitos de actuación de los poderes públicos.

Así, en el área de la **función pública** destacaríamos la reclamación presentada por un empleado con discapacidad al servicio de la Administración general de la CAPV que denunciaba los cambios de euskaltegi a los que se había visto obligado, debido precisamente a problemas de accesibilidad. Ello le llevó a exigir una suerte de compensación por las diferencias horarias que, de hecho, se producían con respecto a la dedicación de otros empleados, en función de la distinta organización lectiva de los diferentes euskaltegis que participan en los programas de formación lingüística.

La Administración de la CAPV trató de justificar el tratamiento dado al promotor de la queja haciendo referencia a la posibilidad prevista en la convocatoria de estos cursos o programas de formación de euskara, que, en efecto, prevén la asistencia a otros euskaltegis públicos y privados distintos de los grupos organizados por el propio IVAP, sin entrar en mayores consideraciones en cuanto a la procedencia o no de posibles compensaciones horarias en el modo solicitado en la queja.

Esta reacción hizo que esta institución tratase de reconducir la situación del interesado haciendo notar que quizás su solicitud debería ser objeto de un trato similar al que se prevé para las solicitudes autorizadas de cursos de euskara en horario extralaboral, para las que se establece la posibilidad de permisos retribuidos. En este sentido, es el propio art. 10 del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo, el que dispone expresamente que: *“...aquellas personas que realizaran cursos de euskara fuera del horario laboral de al menos 2 horas diarias de duración, u optaran por asistir a un curso en régimen de internado fuera de su jornada laboral, se les reconocerá derecho a disfrutar un permiso retribuido, con independencia del abono de gastos, en*

su caso, en los términos del párrafo anterior. Este permiso se reconocerá también para los cursos de la Escuela Oficial de Idiomas, aunque su duración fuera inferior a las dos horas diarias. La duración de este permiso será equivalente a un cuarto de las horas de asistencia al curso. En el caso de asistencia a barnetegis, el permiso será equivalente a un tercio de los días hábiles de asistencia al mismo. En ningún caso podrá exceder de 5 días hábiles al año el disfrute de este permiso, límite igualmente aplicable en el supuesto de disfrute de diferentes permisos por asistencia a sucesivos cursos.”

La Administración mostró su favorable disposición a atender la sugerencia de esta institución en el sentido de hacer extensivas, también a supuestos como el planteado en la queja, las previsiones del actual Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo, en cuanto a la posibilidad de permisos retribuidos por realizar cursos de euskara fuera del horario laboral.

En lo que se refiere a la atención de **necesidades educativas especiales**, este año merece destacarse la queja planteada por los padres de un niño afectado por una minusvalía física de un 75 % y que ha iniciado su escolarización en un centro concertado. Estos padres pretenden que se haga extensiva a los centros concertados la misma atención que reciben los niños y niñas con necesidades educativas especiales escolarizados en centros públicos y que disfrutaran del servicio de comedor con la ayuda de auxiliares de educación especial, ya que este servicio resulta esencial para conciliar sus necesidades familiares y profesionales.

Dentro del apartado de **disciplina urbanística** hemos recogido un resumen de queja en el que una persona nos planteaba el problema que suponía la concesión de una licencia de obras para instalar un ascensor en un inmueble, al permitir una reducción de la escalera de acceso a las viviendas que la hacían impracticable para los vecinos y vecinas.

Esta institución consideró la importancia que tiene la eliminación de barreras arquitectónicas en las construcciones y edificaciones existentes con el objetivo de garantizar la accesibilidad a los inmuebles de las personas con problemas de movilidad. Sin embargo, la supresión de las barreras no debe ir en detrimento de otras cuestiones de importancia en las edificaciones, como son las referidas a las condiciones básicas de la edificación. Las condiciones de seguridad y protección de las construcciones exigen garantizar el cumplimiento de la normativa de protección contra incendios, para garantizar una adecuada seguridad en la evacuación de las viviendas. Asimismo, una correcta accesibilidad no consiste únicamente en instalar un aparato elevador para salvar las diferentes alturas, sino que supone garantizar un adecuado paso entre las distintas dependencias del edificio mediante los pasillos y escaleras -especialmente de aquellas personas confinadas en una silla de ruedas- y garantizar el acceso a todas sus instalaciones, también al propio elevador.

Por otra parte, una persona con discapacidad solicitó nuestra intervención ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, ya que, según manifestaba, se había dirigido a dicho departamento en varias ocasiones, solicitando que eliminara las barreras arquitectónicas del instituto de Educación Secundaria donde trabajaba como auxiliar administrativa desde 1992, y había obtenido siempre respuestas negativas. Por ello, pedimos a dicho departamento que nos informara sobre la posibilidad de acometer las obras necesarias para procurar la accesibilidad del centro.

El Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco nos informó de que se había encargado el correspondiente proyecto y que en breve se esperaba su entrega. También nos comunicó que el proceso de contratación de la obra iba a ser tramitado como expediente de urgencia, por lo que esperaba que en junio de 2004 se acometiesen las obras necesarias para eliminar las barreras.

También se recibieron denuncias por la falta de accesibilidad en el aparcamiento del Hospital de Cruces de Barakaldo. Después de realizar varias gestiones para determinar la administración que resultaba responsable del estacionamiento cuestionado, finalmente, Osakidetza-Servicio Vasco de Salud, nos informó de que habían remitido el motivo de la queja a la empresa adjudicataria de la explotación de dicho parking, y que ésta se había comprometido a adoptar las medidas necesarias para garantizar la accesibilidad del aparcamiento.

Por otra parte, se ha requerido la intervención de esta institución ante la constatación de irregularidades en la construcción de pasarelas peatonales en Bilbao y en Lezo. En ambos casos, la denuncia se concretaba en la excesiva pendiente de la pasarela.

Asimismo, en lo referente a la accesibilidad en el entorno urbano y en la edificación, tuvimos conocimiento por los medios de comunicación de que el ascensor del parking del centro cívico Europa de Vitoria-Gasteiz no estaba disponible para su utilización, por lo que dicho aparcamiento resultaba impracticable para las personas con movilidad reducida. En el momento del cierre de este informe, estamos a la espera de recibir la información requerida al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Por último, la institución del Ararteko inició una investigación, también de oficio, sobre la construcción de una nueva entrada al Palacio Miramar incumpliendo la normativa de accesibilidad.

Personal de esta institución visitó dicho emplazamiento y comprobó que, efectivamente, el acceso se compone de escaleras y no dispone de rampa que facilite su utilización a las personas con movilidad reducida. Se formuló una petición al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián con fecha 18 de julio de 2003, y tras sucesivos requerimientos, no hemos obtenido contestación alguna.

Por otra parte, difícilmente podemos hablar de favorecer la integración en la vida social de las personas con discapacidad si no se eliminan las barreras arquitectónicas de las viviendas y edificios en los que estas personas residen. En este ejercicio han sido significativas las reclamaciones recibidas en esta institución denunciando irregularidades en la adaptación de las viviendas de protección oficial reservadas a personas con movilidad reducida.

En nuestra opinión, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco debe realizar un mayor esfuerzo en el control del cumplimiento de las medidas de accesibilidad previstas en la normativa vigente, fundamentalmente respecto de las viviendas a las que resulta de aplicación el Decreto 68/2000, de 11 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación. Queremos reseñar que en estos momentos están siendo entregadas a sus adjudicatarios/as promociones que están sometidas a la regulación técnica anterior, en concreto, la Orden de 3 de marzo de 1980, sobre características de los accesos, aparatos elevadores y condiciones interiores de las viviendas para minusválidos proyectadas en inmuebles de protección. En estos supuestos la Administración debe realizar una interpretación de la

norma desde una perspectiva garantista de la integración del colectivo de las personas con discapacidad que promueva la eliminación de las barreras arquitectónicas y favorezca la accesibilidad a todos los edificios.

En nuestro ámbito autonómico la Ley 20/1997, para la promoción de la accesibilidad, recoge las medidas que se deben adoptar para garantizar la accesibilidad al medio físico y a la comunicación de todas las personas de nuestra Comunidad, y de una manera especial las medidas de acción positiva encaminadas a favorecer la integración de aquellas personas que, por razones diversas, presentan algún tipo de limitación que las sitúa en condiciones de desigualdad social.

Esta ley determina, en su artículo 9.3, que los promotores de viviendas deberán adaptarlas a las características del adjudicatario.

Por ello, teniendo en cuenta el mandato establecido por la Ley 20/1997, no cabe realizar interpretaciones restrictivas sobre las previsiones de la Orden Ministerial de 3 de marzo de 1980. Al contrario, en todo caso, pasa a ser responsabilidad del promotor que la vivienda esté adaptada a las condiciones de la persona con discapacidad, para que pueda desenvolverse con total autonomía en ella.

En materia **fiscal**, la tributación en el IRPF de las personas con discapacidad ha mejorado sustancialmente. Estas mejoras se materializarán a partir de la próxima declaración (que corresponderá al ejercicio del 2003). Concretamente, en relación con los rendimientos derivados del trabajo activo, no sólo se han elevado los porcentajes de incremento de la bonificación aplicable cuando su perceptor es discapacitado, sino que, además, se ha ampliado su ámbito de aplicación a todos los trabajadores con un grado de minusvalía comprendido entre el 33 y el 65 %, independientemente de su autonomía para desplazarse o para realizar su trabajo. La situación comparativa es la siguiente:

INCREMENTO DE BONIFICACIÓN EN CASOS DE DISCAPACIDAD

Año 2002	Año 2003
No hay ningún incremento sobre la bonificación general	75 %: trabajadores activos discapacitados con un grado de minusvalía igual o superior al 33 % e inferior al 65 %
100 %: trabajadores activos discapacitados con minusvalía igual o superior al 33 % de inferior al 65 % que para desplazarse al trabajo, o para realizarlo, necesiten ayuda de terceras personas o se encuentren en estado carencial de movilidad reducida	150 %: trabajadores activos discapacitados con minusvalía igual o inferior al 33 % e inferior al 65 % que se encuentren en estado carencial de movilidad reducida.
150 %: trabajadores activos discapacitados con grado de minusvalía igual o superior al 65 % o cuya incapacidad se declare judicialmente.	200 %: trabajadores activos discapacitados con grado de minusvalía igual o superior al 65 % o cuya incapacidad se declare judicialmente.

Por otra parte, como reflejamos en el cuadro siguiente, se han elevado notablemente los importes de la deducción por discapacidad del IRPF y se ha introducido una nueva variante para los supuestos de discapacidad en grado igual o superior al 75 %, que es el nivel de necesidad de ayuda de una tercera persona (medido conforme a los anexos I y II del Real Decreto 1971/1999 de 23 de diciembre):

DEDUCCIÓN POR DISCAPACIDAD

Año 2002	Año 2003
Del 33 al 65 %: 400 euros	Del 33 al 65 %: 600 euros
Del 65 al 75 %: 614 euros	A partir del 65 %: 920 euros
A partir del 75 %: 920 euros	A partir del 75 %, si obtiene al menos 15 puntos de ayuda de tercera persona: 1.100 euros. A partir del 75 % y con más de 40 puntos de ayuda de tercera persona: 1.400 euros.

Por otra parte, las personas con discapacidad han cuestionado a lo largo de estos años la diferente configuración que tenía la exención en el impuesto especial sobre determinados medios de transporte, más conocido como impuesto de matriculación, y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM). Así, mientras que la exención en el impuesto de matriculación se derivaba de la acreditación de la condición de minusválido del titular del vehículo, en el impuesto de circulación, era preciso además que el vehículo incorporase las adaptaciones objetivas que precisaba su titular para superar su discapacidad, que el vehículo no superase unos determinados límites de potencia establecidos...

Esta institución se ha mostrado favorable a que se elimine este distinto tratamiento, y ha propuesto que se equipare el contenido de la exención en el IVTM con la establecida en el impuesto de matriculación.

Por otra parte, a principios del 2003 entró en vigor en el Estado la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988 de Haciendas Locales, en virtud de la que quedaban exentos del pago del IVTM los vehículos matriculados a nombre de una persona que tenga acreditada su condición de minusválida, siempre que se destinen para su uso exclusivo. Sin embargo, la aplicación de este beneficio ha quedado un poco empañada en el País Vasco, ya que las tres normas forales que establecen la ampliación de la exención en los territorios históricos han fijado que el beneficio entre aquí en vigor a partir del 1 de enero de 2004.

En lo que se refiere al área de **interior**, nos preocupa de manera especial la indebida utilización que, a menudo, se realiza de las plazas de aparcamiento reservadas a personas con discapacidad en algunos de nuestros municipios. Lamentablemente,

este problema ha continuado siendo motivo de queja este año, y ha propiciado, asimismo, nuestra intervención de oficio.

El escaso respeto que algunas personas muestran por las plazas de aparcamiento reservadas constituye una grave lesión de los derechos de un colectivo merecedor de protección cualificada, y un evidente menosprecio de sus condiciones.

Por ello, resulta esencial que los ayuntamientos se impliquen firme y decididamente en la defensa de estos derechos, observando una especial diligencia en el cumplimiento de las funciones de vigilancia del debido uso de las plazas reservadas que el ordenamiento jurídico les atribuye.

En cuanto al ámbito de **bienestar social**, se han iniciado tres actuaciones de oficio en relación con el requisito del límite de edad establecido para acceder a determinadas prestaciones sociales, sin tener en cuenta la necesidad real de tal ayuda. A este respecto, hemos de referirnos al servicio de bono-taxi en Álava y, a las prestaciones individuales para personas con discapacidad, en Álava y en Bizkaia.

En relación con el bono-taxi, se ha planteado a la Diputación Foral de Álava que la existencia de un límite máximo de edad –de 65 años– como requisito para acceder a la ayuda excluye a muchas personas que superan ese límite, pero que tienen una necesidad real de la ayuda. Este asunto se detalla en un resumen de queja (nº 1227/2002) que se recoge en el área de bienestar social (capítulo 2, apartado 2).

La prestación del bono-taxi tiene diferencias en los tres territorios históricos:

En Álava, la Diputación Foral tiene suscritos convenios de colaboración con algunos municipios (Vitoria-Gasteiz, Llodio, Amurrio, Arzua-Ubarrundia y Cuadrilla de Salvatierra). Por tanto, no está extendido a todo el territorio. La financiación es compartida entre la entidad foral y los ayuntamientos respectivos. En cuanto a la edad, se exige ser mayor de 12 años en todos esos municipios. Además, en Llodio y Vitoria-Gasteiz se pide no tener más de 65 años. Hay que tener en cuenta que en estos dos municipios se concentra el 93 % de toda la población alavesa. En Vitoria-Gasteiz, el bono-taxi puede prorrogarse hasta los 70, solo en determinadas situaciones.

En Gipuzkoa existe un programa de la Diputación Foral para la utilización del taxi por personas con graves problemas de movilidad. Abarca a todo el territorio y el único requisito de edad es ser mayor de 12 años. Por tanto, las personas mayores que cumplan el resto de los requisitos también puede acceder al bono-taxi. El programa está regulado mediante el Decreto Foral 55/2002, de 1 de octubre.

Con relación a Bizkaia, se va a iniciar una actuación de oficio, para conocer la manera en que la Diputación Foral aborda las necesidades que son atendidas con el bono-taxi.

Otro tipo de ayudas que ofrecen las diputaciones a las personas con discapacidad son las prestaciones individuales, destinadas a la adquisición de determinados elementos que palien los efectos de esa discapacidad, favoreciendo así su integración social.

Las prestaciones en este ámbito se abordan de manera diferente en los tres territorios históricos. En Álava y Bizkaia se establece un límite de edad en 65 años (Decreto Foral 17/1998, de 10 de marzo y Decreto Foral 66/2003, de 25 de marzo, respectivamente). En Álava se intenta cubrir algunas ayudas técnicas para personas mayores, pero no hay una regulación específica. En Gipuzkoa, por el contrario, no existe ese límite de edad en la convocatoria general (Decreto Foral 38/2001, de 2 de mayo), por

lo que las ayudas también son accesibles para las personas mayores de esa edad, salvo en algún supuesto muy concreto.

Establecer ese límite de edad en esta clase de ayudas condiciona de manera notable el bienestar de muchas personas mayores, ya que las ayudas técnicas y otro tipo de elementos no sólo mejoran su calidad de vida, sino que, en muchos casos, hacen posible que esa persona permanezca en su hogar. Son ayudas para gafas, audífonos, camas articuladas, grúas, obras de adaptación en el hogar, como el baño, etc. Elementos importantes también para muchas personas mayores de 65 años.

Las actuaciones iniciadas en este sentido con las Diputaciones de Álava y Bizkaia no están aún concluidas.

Otro aspecto que queremos mencionar es el de las características de los centros de atención a personas con trastornos de conducta, derivados de retraso mental y/o enfermedad mental. Este problema se presenta en los centros de acogida a menores, pero también en los centros de atención a mayores de edad y en las residencias para las personas con discapacidad. La atención de este problema adolece de lagunas y, por ello, no encuentra respuesta. Se han planteado ambos tipos de casos en Bizkaia y en esos términos nos hemos dirigido a la Diputación Foral. También se ha tratado otro caso con ciertas similitudes, en Álava. En este último supuesto hemos sugerido que se trate en la comisión sociosanitaria correspondiente. Es la situación a la que nos referimos de manera más detallada en el resumen de queja (nº 883/2002) que se recoge en el área de bienestar social de este mismo informe (capítulo 2 apartado 2).

Para concluir, en este Año Europeo de las Personas con Discapacidad, también los defensores y las defensoras del pueblo han querido reflexionar sobre la eficacia de los derechos constitucionales de estas personas, celebrando un taller monográfico en la ciudad de Vitoria-Gasteiz sobre sus derechos.

Ello derivó en un escrito de conclusiones finales que fue aprobado en el marco de las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores y Defensoras del Pueblo, celebradas durante el mes de octubre en Albacete. El contenido de este documento puede examinarse en el capítulo I de este informe.

CAPÍTULO III

LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO EN CIFRAS

1. OBSERVACIONES Y DATOS GENERALES

A lo largo de este capítulo dedicado a la estadística, intentaremos ofrecer una visión de lo que es la actividad de la institución del Ararteko en cifras. Así, en las siguientes páginas se recogen, de forma exhaustiva, las cifras sobre el número de reclamaciones planteadas, cuáles son las administraciones contra las que se dirigen esas quejas, la distribución territorial y en qué fase del procedimiento se encuentran. Además, el análisis sociológico nos revelará la forma de reclamar, la lengua utilizada, el medio utilizado para presentar la reclamación, la edad de las personas reclamantes, su procedencia, etc. Desglosaremos también, de manera detallada, la actividad de las tres oficinas de atención directa. Toda esta aproximación numérica a lo que es la actividad de la institución del Ararteko puede consultarse a lo largo de este capítulo dedicado a la estadística, pero a continuación y a modo de resumen, destacaremos tres aspectos: la relación entre la ciudadanía y la institución, mediante la atención e información que se ofrece, el grado de eficacia de nuestra actuación y la valoración que realizan las personas reclamantes de la intervención de la Ararteko.

Durante el año 2003 se han atendido 3.548 consultas, tanto de personas que se han dirigido telefónicamente a la institución, como de las que se han personado en nuestras oficinas. El número total de visitas a las oficinas de atención directa ha sido de 2.289, de las que hay que destacar el importante incremento registrado en la oficina de Donostia-San Sebastián. Del total de visitas, se han materializado en queja 691, es decir un 30 %, dejando patente la labor previa que se realiza en las oficinas de atención directa, al no admitir reclamaciones que, por diversas cuestiones, no van a poder ser investigadas por la Ararteko. Además, Internet se ha consolidado como una de las vías que tiene la ciudadanía para presentar una reclamación. De hecho, a lo largo del año, el 20,33 % de las quejas se han recibido por medio de la página web de la institución (www.ararteko.net).

En cuanto al número de quejas, en 2003, los ciudadanos y ciudadanas han presentado un total de 1.377 reclamaciones ante la Ararteko. Hay que tener en cuenta que algunas de ellas están avaladas por decenas de firmas de apoyo y que el 13,36 % han sido presentadas por algún colectivo.

A lo largo del año se han iniciado, además, 116 expedientes de oficio, 25 más que el año anterior. En cuanto a las quejas cuya tramitación ha finalizado en 2003, se ha considerado que existía alguna irregularidad en 335 casos, esto es, en el 32,15 % de las quejas individuales o colectivas examinadas. La administración afectada ha enmendado la actuación que originó la queja en el 93,1 % de las reclamaciones en las que, tras su estudio, se ha estimado que había alguna irregularidad. En la mayoría de los casos (91,1 %) lo ha hecho sin que fuera necesario efectuar una recomendación. El grado de eficacia de la institución es, por tanto, muy satisfactorio.

En cuanto a la valoración de la actuación realizada por la institución, los resultados de la encuesta que los reclamantes cumplimentan de forma voluntaria y anónima revelan que la intervención de la Ararteko es considerada como muy o bastante positiva (83,74 % de quienes han respondido el cuestionario), incluso entre aquellos cuyo problema no se ha resuelto o se ha resuelto de forma desfavorable, el 75 % mantiene una valoración positiva. Prácticamente el 90 % asegura, además, que recomendaría a otras personas acudir a la Ararteko en caso de tener problemas con alguna administración.

Grado de eficacia de la intervención de la institución del Ararteko

	%	%
Irregularidad resuelta		93,1
Sin recomendación	91,1	
Recomendación aceptada	8,9	
Irregularidad sin resolver (recomendación no aceptada)		6,9

(Ver diagrama 2 en anexo)

De las 1.377 reclamaciones presentadas, 1.066 han sido admitidas a trámite para su estudio e investigación por parte de la institución del Ararteko. El 13,36 % de ellas han sido presentadas por algún colectivo (grupos ecologistas, asociaciones de vecinos, etc.).

- Quejas recibidas

Como ya se ha indicado, en el año 2003 se han recibido un total de 1.377 quejas, algunas de las cuales aportan decenas de firmas de apoyo, como son las relativas al conflicto de la residencia de ancianos de Ariznabarra en Vitoria-Gasteiz, o la nueva regulación del bachillerato.

Evolución del número de quejas recibidas (1989 - 2003)

Año	Nº
1989	585
1990	1.159 ¹
1991	766
1992	1.781
1993	827
1994	747
1995	1.164
1996	1.674
1997	1.991
1998	2.660 ²
1999	1.283 ³
2000	1.231
2001	1.513 ⁴
2002	1.253
2003	1.377

¹ 545 conforman un grupo de quejas idénticas.

² 1.143 conforman 2 grupos de quejas idénticas.

³ 62 conforman un grupo de quejas idénticas.

⁴ 264 conforman 2 grupos de quejas idénticas.

(Ver diagrama 3 en anexo)

- Quejas rechazadas

El artículo 21 de la Ley 3/1985, que crea y regula la institución del Ararteko, señala las circunstancias que concurren para la inadmisión de quejas de los ciudadanos. En este sentido, del total de las computadas en 2003 deben diferenciarse las quejas que se han rechazado por diferentes motivos: por tratarse de un conflicto entre particulares, por referirse a una cuestión que ya estaba planteada ante los tribunales, sobre la que ya se había dictado sentencia firme o estaba pendiente de resolución judicial, o por quedar fuera del ámbito competencial de esta institución.

En cualquier caso, se ha mantenido la política de ofrecer la mayor cobertura jurídica posible a las reclamaciones, de manera que se ha procurado dar una interpretación de las normas procedimentales siempre favorable a la admisión de la queja presentada por el ciudadano. Respecto a las quejas rechazadas, la institución procura en todo momento orientar al ciudadano sobre los cauces o vías que pueden resultar más oportunos para solucionar los problemas expuestos.

Quejas rechazadas y circunstancias

Asunto entre particulares	59
En vía judicial	32
No presentada previa reclamación administrativa	31
Fuera del ámbito competencial	22
Evidente inexistencia de irregularidad	14
Anónimo	9
Necesidad de esperar plazos legales	9
Defecto de forma	3
Duplicidad con el Defensor del Pueblo	3
Transcurrido más de un año	2
Total	184

(Ver diagrama 4 en anexo)

- Quejas remitidas al Defensor del Pueblo o a otros defensores

Las quejas contra la actuación de la Administración del Estado no las tramita directamente la institución del Ararteko, porque dicha administración no está sometida al control de esta institución. Esas reclamaciones se remiten para su tramitación al Defensor del Pueblo. Además hay quejas que se envían a los comisionados parlamentarios de otras comunidades autónomas, porque se refieren a administraciones públicas sometidas a su ámbito competencial.

En 2003 se han recibido 85 reclamaciones que han sido remitidas al Defensor del Pueblo y 5 a otros defensores.

Quejas remitidas al Defensor del Pueblo	85
Quejas remitidas a otros defensores	5

- Quejas que han dado lugar a gestiones diversas

Hay reclamaciones que, aun habiendo sido admitidas, no se han dirigido, concretamente, contra una actuación determinada de las administraciones públicas vascas. A efectos estadísticos se computan, por tanto, de forma diferenciada. Son quejas que han requerido realizar gestiones diversas para solucionar el problema planteado y que abordan materias de muy variada índole. A lo largo de 2003 se han recibido 28.

Quejas que han dado lugar a gestiones diversas	28
--	----

- 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, es preciso realizar importantes matizaciones a esta primera percepción e interpretación del número de quejas, para evitar extraer conclusiones apresuradas que pueden ser equivocadas e injustas para con las administraciones afectadas.

De este modo, si bien es significativo *a priori* el número de quejas dirigidas contra la actuación de una determinada administración, lo es más -y esto es lo realmente importante- el número de quejas en las que el reclamante tenía realmente razones fundadas para acudir a esta institución porque una administración había actuado incorrectamente. Asimismo, esta institución considera que la actitud de esa determinada administración, tanto ante la obligación de informar en el plazo establecido como ante las resoluciones dictadas al finalizar el estudio e investigación de la reclamación, es más importante que el propio dato del número de quejas. Es decir, resulta fundamental comprobar si las recomendaciones y sugerencias son, en definitiva, aceptadas o no por la administración cuando se aprecia que ésta ha actuado de manera irregular.

2. ESTADÍSTICA POR ÁREAS

Si tenemos en cuenta las quejas en función del área temática con la que se relacionan, observamos que en el año 2003 se han producido algunos cambios en el número de reclamaciones que se agrupa en cada una de ellas con respecto al ejercicio anterior. Aumenta considerablemente el número de quejas en el área de Bienestar Social, debido al número de reclamaciones interpuestas por el conflicto de la residencia de ancianos de Ariznabarra en Vitoria-Gasteiz. El área de Educación ve también incrementado el número de reclamaciones, al haber varias quejas sobre la nueva regulación del bachillerato.

Distribución de las quejas tramitadas directamente, por áreas de actuación

	Quejas recibidas	%
Bienestar Social	157	14,73
Urbanismo y Vivienda	143	13,41
Obras Públicas y Servicios	136	12,76
Interior	107	10,04
Función Pública	100	9,38
Sanidad	92	8,63
Educación	91	8,54
Hacienda	70	6,57
Cultura y Bilingüismo	66	6,19
Medio Ambiente	47	4,41
Justicia	33	3,10
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	19	1,78
Trabajo y Seguridad Social	5	0,47
Total.....	1.066	100

(Ver diagrama 5 en anexo)

- Clasificación de las quejas por subáreas

Analizando por temas las quejas recibidas en 2003, se observa la influencia de cada subárea en las variaciones producidas en cada una de las áreas temáticas en las que sistematiza su trabajo la institución del Ararteko.

Distribución de las quejas recibidas por subáreas de actuación

Bienestar Social	157
Asistencia a las personas mayores	79
Prestaciones sociales de contenido económico	39
Asistencia a la infancia y a la adolescencia	11
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	10
Asistencia a la familia	9

Otros aspectos	5
Asistencia a las personas discapacitadas	3
Asistencia a las mujeres	1
Urbanismo y Vivienda	143
Vivienda	64
Disciplina Urbanística y Ruina	32
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	16
Ordenación urbanística	12
Accesibilidad	11
Gestión urbanística	7
Otros aspectos	1
Obras públicas y servicios	136
Servicios públicos locales	33
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	31
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	24
Expropiación forzosa	11
Transportes	10
Caminos y vías rurales	7
Otros aspectos	5
Accesibilidad	4
Ejecución de obras	4
Otros servicios públicos	4
Proyectos de obras	3
Interior	107
Tráfico	55
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	26
Derechos y libertades	15
Juegos y espectáculos	5
Otros aspectos	4
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	1
Seguridad ciudadana	1
Función pública	100
Función pública general	44
Función pública docente	32
Función pública sanitaria	18
Función pública policial	3
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	2
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	1
Sanidad	92
Derechos de los usuarios	40
Salud pública	21

Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	14
Asistencia sanitaria	11
Salud mental	3
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	2
Otros aspectos	1
Educación	91
Derechos y deberes	52
Enseñanza universitaria	9
Otros aspectos	9
Centros docentes	7
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	4
Becas y otras ayudas	2
Educación especial	2
Educación infantil	2
Enseñanzas artísticas	2
Enseñanza de idiomas	1
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	1
Hacienda	70
Impuestos municipales	15
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	14
Impuestos forales, IRPF	14
Gestión de tributos locales por las diputaciones	12
Tasas municipales	9
Impuestos forales, IVA	5
Precios públicos forales	4
Otros aspectos	3
Impuestos forales, sucesiones y donaciones	2
Precios públicos municipales	2
Cultura y Bilingüismo	66
Bilingüismo	49
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	7
Deporte	5
Patrimonio cultural	2
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	2
Otros aspectos	1
Medio Ambiente	47
Actividades clasificadas en suelo residencial	28
Otras afecciones medioambientales	10
Actividades clasificadas en suelo industrial	4
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	2
Residuos y vertidos	2
Actividades clasific. en suelo no urbanizable	1

Justicia	33
Actuaciones en materia penitenciaria	13
Colegios de abogados y procuradores	11
Funcionamiento de la Admón. de justicia	4
Otros aspectos	2
Asistencia jurídica gratuita	1
Derechos y libertades	1
Menores infractores.	1
 Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	 19
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	7
Industria	4
Agricultura, Ganadería y Pesca	2
Consumo	2
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	2
Comercio	1
Otros aspectos	1
 Trabajo y Seguridad Social	 5
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	2
Otros aspectos	2
Trabajo	1

3. ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

La Administración local es la administración contra la que se ha dirigido el mayor número de reclamaciones en el año 2003, un 44,51 % del total de las quejas tramitadas, según los datos sobre la proporción de quejas que afectan a cada una de las administraciones. Esto no supone variaciones significativas con relación al año 2002, cuyo porcentaje se cifró en un 45,33 %.

Lo mismo ocurre con las quejas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Gobierno Vasco), un 35,98 % en 2003, frente al 35,89 % en el año 2002.

Por su parte, la Administración foral ha registrado un 14,64 % del total de las quejas presentadas.

Hay que advertir que el hecho de que se analicen las administraciones implicadas en los expedientes no significa que hayan cometido irregularidad alguna, sino simplemente que alguna de sus actuaciones ha sido objeto de queja.

**Distribución de las quejas tramitadas directamente,
por administraciones afectadas**

	Nº	%
Administración local	438	44,51
Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	354	35,98
Administración foral	144	14,64
Organismos públicos	15	1,52
UPV / EHU	15	1,52
Administración del Estado	12	1,22
Justicia	6	0,61
Total	984	100

(Ver diagrama 6 en anexo)

A) Quejas presentadas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

- Distribución por áreas

Las áreas en las que Gobierno Vasco tiene amplias competencias (Sanidad, Educación, Función Pública, Interior y Urbanismo y Vivienda) son, lógicamente, las que acaparan el mayor número de quejas. Por el contrario, el área de Hacienda tiene un menor peso, si lo comparamos con las diputaciones y los ayuntamientos.

Distribución por áreas de las quejas presentadas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

	Nº	%
Sanidad	68	19,21
Urbanismo y Vivienda	61	17,23
Función Pública	55	15,54
Educación	50	14,12
Interior	36	10,17
Cultura y Bilingüismo	30	8,48
Obras Públicas y Servicios	16	4,52
Bienestar Social	14	3,96
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	10	2,82
Justicia	7	1,97
Trabajo y Seguridad Social	4	1,13
Hacienda	2	0,57
Medio Ambiente	1	0,28
Total	354	100

(Ver diagrama 7 en anexo)

- Distribución por departamentos

Por departamentos, son los de Sanidad y Educación, Universidades e Investigación los que reciben el mayor número de reclamaciones, seguidos de Vivienda y Asuntos Sociales y el de Interior.

Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

	Nº	%
Sanidad	91	25,71
Educación, Universidades e Investigación	77	21,75
Vivienda y Asuntos Sociales	63	17,8
Interior	40	11,3
Justicia, Empleo y Seguridad Social	24	6,78
Industria, Comercio y Turismo	12	3,39
Cultura	12	3,39
Hacienda y Administración Pública	11	3,11
Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	10	2,82
Transportes y Obras Públicas	8	2,26
Agricultura y Pesca	3	0,84
Presidencia	2	0,57
Vicepresidencia	1	0,28
Total	354	100

(Ver diagrama 8 en anexo)

B) Quejas presentadas contra las administraciones forales

- Distribución territorial

Al igual que en años anteriores, el mayor número de reclamaciones contra la Administración foral a lo largo de 2003 ha sido contra la Diputación de Bizkaia, con un 45,14 % del total de las reclamaciones presentadas, aunque porcentualmente se produce una disminución si las comparamos con el 53,29 % del pasado ejercicio.

Consecuentemente, aumenta el porcentaje de quejas contra las Diputaciones de Gipuzkoa y Álava, con un 30,55 % y un 24,31 % respectivamente.

Distribución territorial de las quejas presentadas contra las administraciones forales

	Nº	%
Diputación Foral de Bizkaia	65	45,14
Diputación Foral de Álava	44	30,55
Diputación Foral de Gipuzkoa	35	24,31
Total	144	100

(Ver diagrama 6 en anexo)

- Distribución por áreas

Bienestar Social y Hacienda son las áreas que motivan el mayor número de las quejas que se reciben contra las administraciones forales.

En 2003 se observa un descenso de las reclamaciones relacionadas con el área de Hacienda (del 30,46 % al 23,61 %). Las reclamaciones referidas al área de Función Pública pasan del 7,29 % en 2002 al 11,11 % en 2003.

Distribución por áreas de las quejas presentadas contra las diputaciones forales

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Bienestar Social	14	19	11	44	30,55
Hacienda	8	14	12	34	23,61
Obras Públicas y Servicios ...	10	13	3	26	18,05
Función Pública	3	10	3	16	11,11
Cultura y Bilingüismo	4	1	2	7	4,87
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	1	4	2	7	4,87
Urbanismo y Vivienda	1	1	1	3	2,08
Justicia	2	1	-	3	2,08
Sanidad	-	2	-	2	1,39
Medio Ambiente	1	-	1	2	1,39
Total.....	44	65	35	144	100

(Ver diagrama 9 en anexo)

C) Quejas presentadas contra la Administración local

- Distribución territorial

Bizkaia es el territorio contra cuyos ayuntamientos se han presentado más quejas, un 51,14 % de total de las recibidas contra la Administración local. Los ayuntamientos guipuzcoanos han recibido un 26,03 %, y los alaveses el 18,95 %. No se observan, por tanto, diferencias significativas en relación con el año 2002.

Como es lógico, por volumen de población, los municipios que más quejas reciben son Bilbao (76 quejas), Vitoria-Gasteiz (61) y Donostia-San Sebastián (38). Además, localidades como Barakaldo con 22, Portugalete y Santurtzi en Bizkaia, y Pasaia y Errenteria en Gipuzkoa presentan también un número de quejas reseñable.

**Distribución de las quejas presentadas
contra las administraciones locales**

	Nº	%
Ayuntamientos de Bizkaia	224	51,14
Ayuntamientos de Gipuzkoa	114	26,03
Ayuntamientos de Álava	83	18,95
Mancomunidades, consorcios y parques de Bizkaia	8	1,82
Juntas administrativas de Álava	7	1,6
Consortio de Aguas de la Rioja Alavesa. Mancomunidades, consorcios y parques de Gipuzkoa	1	0,23
Total	438	100

**Quejas presentadas contra ayuntamientos
y juntas administrativas de la Comunidad Autónoma**

Ayuntamientos de Álava	Nº	Juntas Administrativas de Álava	Nº
Vitoria-Gasteiz	61	Bernedo	1
Amurrio	3	Durana	1
Elciego	2	Fontecha	1
Llodio	2	Hereña	1
Salvatierra/Agurain	2	Mendarozketa	1
Okondo	2	Ondategi	1
Zuia	2	Puentelarrá	1
Arrazua-Ubarrundia	1	Total	7
Asparrena	1		
Bernedo	1		
Iruña Oka / Iruña de Oca	1		
Laguardia	1		
Lantarón	1		
Legutiano	1		
Ribera Baja / Erribera Beitia	1		
Valdegovía	1		
Total	83		

Ayuntamientos de Bizkaia	Nº
Bilbao	76
Barakaldo	22
Portugalete	11
Santurtzi	10
Basauri	7
Galdakao	7
Getxo	7
Durango	6
Erandio	5
Sopuerta	5
Leioa	4
Bermeo	3
Busturia	3
Mungia	3
Ondarroa	3
Sopelana	3
Arrigorriaga	2
Berango	2
Gautegiz Arteaga	2
Güeñes	2
Orduña	2
Plentzia	2
Sestao	2
Sondika	2
Abadiño	1
Abanto y Ciérvana- Abanto Zierbena	1
Alonsotegi	1
Amorebieta-Etxano	1
Arantzazu	1
Arrieta	1

Ayuntamientos de Bizkaia	Nº
Atxondo	1
Bakio	1
Balmaseda	1
Berriatua	1
Carranza	1
Derio	1
Ermua	1
Etxebarri, anteiglesia de San Esteban de / Etxebarriko Doneztebeko elizatea	1
Galdames	1
Gamiz-Fika	1
Gernika-Lumo	1
Gorliz	1
Ispaster	1
Lekeitio	1
Lemoiz	1
Loiu	1
Mañaria	1
Markina-Xemein	1
Mendata	1
Muskiz	1
Ortuella	1
Otxandio	1
Ubide	1
Ugao-Miraballes	1
Zalla	1
Zamudio	1
Zeberio	1
Total	224

Ayuntamientos de Gipuzkoa	Nº
Donostia-San Sebastián	38
Pasaia	8
Errenteria	7
Hondarribia	5
Irun	5
Arrasate/Mondragón	3
Bergara	3
Deba	3
Eibar	3
Elgoibar	3
Usurbil	3
Irura	2
Lasarte-Oria	2
Leaburu	2
Legazpi	2
Mutriku	2
Segura	2
Tolosa	2

Ayuntamientos de Gipuzkoa	Nº
Urretxu	2
Zarautz	2
Aduna	1
Andoain	1
Aretxabaleta	1
Astigarraga	1
Azkoitia	1
Berastegi	1
Getaria	1
Ibarra	1
Oiartzun	1
Ordizia	1
Orio	1
Villabona	1
Zizurkil	1
Zumaia	1
Zumarraga	1
Total	114

- Distribución por áreas

Como ya viene siendo habitual, las quejas motivadas por actuaciones de las administraciones locales se reparte de forma bastante homogénea entre las diferentes áreas en las que los ayuntamientos tienen competencias importantes.

En 2003, se observa un ligero incremento de las reclamaciones en materia de Obras Públicas y Servicios (del 21,03 % al 23,36 %) y en cuestiones relacionadas con el área de Bienestar Social (del 3,50 % al 7,48 % en 2003). Por el contrario, disminuyen las quejas contra actuaciones de la Administración local en materia de Interior, pasando del 15,19 % al 10,51 %.

Distribución por áreas de las quejas presentadas contra los ayuntamientos

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Obras Públicas y Servicios ...	30	45	25	100	23,36
Urbanismo y Vivienda	13	47	27	87	20,33
Interior	7	35	14	56	13,08
Medio Ambiente	10	21	14	45	10,51
Bienestar Social	12	12	8	32	7,48
Hacienda	2	25	5	32	7,48
Cultura y Bilingüismo	9	8	10	27	6,31
Función Pública	4	8	10	22	5,14
Sanidad	2	18	-	20	4,67
Educación	-	4	-	4	0,94
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	-	1	1	2	0,47
Justicia	1	-	-	1	0,23
Total	90	224	114	428	100

(Ver diagrama 10 en anexo)

Quejas presentadas contra otros organismos de ámbito local

	Total
Consortio de Aguas de Bilbao-Bizkaia	4
Mebisa - Metro de Bilbao	4
Servicios de Txingudi S.A.	1
Consortio de Aguas de la Rioja Alavesa	1
Total	10

D) **Quejas presentadas contra otras administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco**

Además de las ya mencionadas quejas contra ayuntamientos, diputaciones o Gobierno Vasco, se han recibido algunas reclamaciones contra otras administraciones cuya actuación queda dentro del ámbito de investigación de la institución del Ararteko. Son quejas contra entidades y organismos públicos, organizaciones colegiales, etc. En este apartado se recogen, también, las quejas contra la Administración del Estado, que, de manera informal, ha investigado la Ararteko, aunque como es sabido, no está sometida al ámbito de control de esta institución.

Quejas presentadas contra la Universidad del País Vasco

Euskal Herriko Unibertsitatea	Total
Educación	9
Función Pública	5
Hacienda	1
Total.....	15

E) **Quejas presentadas contra los servicios administrativos de la Administración de justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco**

El artículo 9.2 de la Ley 3/1985, reguladora de la institución del Ararteko, prevé que las quejas que tengan por objeto el funcionamiento de la Administración de justicia serán trasladadas al órgano que en cada caso sea competente para investigar o resolver.

Como se ha explicado en anteriores informes presentados al Parlamento Vasco, en estos casos la institución da traslado de la queja al Ministerio Fiscal, al presidente del Tribunal Superior de Justicia del País vasco, o, en su caso, al Consejo General del Poder Judicial, con el fin de que esas instancias lleven a cabo la labor investigadora e informen a esta institución de las gestiones que hayan realizado.

En el año 2003 se han tramitado 9 reclamaciones que tenían por objeto el funcionamiento de los servicios administrativos de la Administración de justicia en la CAPV.

Quejas contra los servicios administrativos de la Administración de justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco	9
--	---

4. ESTADÍSTICA TERRITORIAL (DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS)

Como en años anteriores, han sido los ciudadanos del Territorio Histórico de Bizkaia quienes han presentado un mayor número de quejas, un total de 646, cifra similar al año anterior. Gipuzkoa con 318 y, sobre todo, Álava con 322, ascienden considerablemente.

Evolución de la distribución territorial de las quejas según su origen

	Bizkaia	Gipuzkoa	Álava
1989	288	188	97
1990	828 (284) ¹	195	125
1991	293	244	158
1992	332	241	201
1993	376	250	182
1994	349	234	160
1995	528	281	328
1996	746	448	446
1997	915	663	371
1998	1.471 (764) ²	905 (471) ³	244
1999	649	372 (311) ⁴	237
2000	645	295	256
2001 ⁵	651	375	444
2002	643	294	268
2003	646	318	322

¹ Cifra resultante considerando como queja única 545 quejas que versaban sobre un único asunto.

² Cifra resultante considerando como queja única 708 quejas que versaban sobre un único asunto.

³ Cifra resultante considerando como queja única 435 quejas que versaban sobre un único asunto.

⁴ Cifra resultante considerando como queja única 62 quejas que versaban sobre un único asunto.

⁵ Se han tramitado dos grupos de quejas, un total de 264 reclamantes, que se distribuyen entre los tres territorios.

(Ver diagrama 11 en anexo)

- Distribución territorial de las quejas por cada 10.000 habitantes

Para efectuar un análisis comparativo de la procedencia de las quejas en función del territorio histórico, relacionaremos el número absoluto de reclamaciones recibidas desde cada territorio con la población de cada uno de ellos. En el siguiente cuadro se ofrecen los datos referentes a las quejas recibidas de cada territorio por cada 10.000 habitantes.

Distribución territorial de las quejas por cada 10.000 habitantes

	Bizkaia	Gipuzkoa	Álava
1989	4,3	3,3	3
1990	4,5	7,87 (2,7) ¹	2,9
1991	5,8	3,6	2,5
1992	7,4	3,5	2,8
1993	6,7	3,7	3,3
1994	5,9	3,5	3
1995	11,59	4,54	4,11
1996	15,92	6,55	6,66
1997	13,24	8,03	9,77
1998	8,37	12,95 (6,73) ²	13,30 (6,93) ³
1999	8,37	5,74	5,56 (4,64) ⁴
2000	8,97	5,77	4,42
2001 ⁵	15,56	5,7	5,53
2002	9,37	5,73	4,37
2003	11,24	5,75	4,71

¹ Cifra resultante considerando como queja única 545 quejas que versaban sobre un único asunto.

² Cifra resultante considerando como queja única 708 quejas que versaban sobre un único asunto.

³ Cifra resultante considerando como queja única 435 quejas que versaban sobre un único asunto.

⁴ Cifra resultante considerando como queja única 62 quejas que versaban sobre un único asunto.

⁵ Se han tramitado dos grupos de quejas, un total de 264 reclamantes, que se distribuyen entre los tres territorios.

(Ver diagrama 12 en anexo)

- Distribución de las quejas en cada territorio

La distribución de las quejas, según provengan de residentes en la capital o en otros municipios del Territorio Histórico, revelan un comportamiento distinto de la ciudadanía. En Álava el 81,99 % de las reclamaciones las han efectuado personas residentes en Vitoria-Gasteiz. En Bizkaia el 35,76 % corresponde a residentes en Bilbao y en Gipuzkoa el 35,22 % a ciudadanos de Donostia-San Sebastián, lo cual supone un descenso de las reclamaciones presentadas por residentes en las capitales y un aumento de personas de otros municipios, fundamentalmente en Bizkaia y Gipuzkoa.

Distribución de las quejas según provengan de la capital o de otros municipios del territorio

Álava	Nº	%
Vitoria-Gasteiz	264	81,99
Otros municipios	58	18,01
Total	322	100

Bizkaia	Nº	%
Bilbao	231	35,76
Otros municipios	415	64,24
Total	646	100

Gipuzkoa	Nº	%
Donostia-San Sebastián	112	35,22
Otros municipios	206	64,78
Total	318	100

- Quejas procedentes de fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco

A lo largo de 2003 también se han recibido algunas quejas procedentes de fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. De ellas, 86 procedían de otras comunidades autónomas (43 de la Comunidad Foral de Navarra) y 5 de otros estados.

Quejas procedentes de otras comunidades autónomas	Nº
C. F. de Navarra	43
C. A. de Castilla y León	17
C. A. de Cantabria	8
C. A. de Madrid	5
C. A. de Catalunya	3
C. A. de La Rioja	3
C. A. de la región de Murcia	2
C. A. de Andalucía	1
C. A. de Aragón	1
C. A. de Canarias	1
C. A. Valenciana	1
Principado de Asturias	1
Total	86

Procedentes de otros Estados	Nº
Alemania	1
Bolivia	1
Francia	1
Reino Unido	1
Uruguay	1
Total	5

5. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL (SITUACIÓN DE LAS QUEJAS)

Durante el año 2003 se ha finalizado la tramitación de 1.042 expedientes, de los cuales 615 corresponden a quejas presentadas a lo largo del año, y el resto, 427, son reclamaciones planteadas en años anteriores y cuya tramitación no fue posible concluir en el año de su presentación.

Según las resoluciones adoptadas por la Ararteko, en 335 reclamaciones cuyo estudio ha finalizado en 2003 existía alguna irregularidad en la actuación de la administración afectada, esto es, en un 32,15 % de los casos (26,24 % en 2002). Sin embargo, no se ha detectado irregularidad alguna en el 55,37 % de los expedientes analizados. Estos datos revelan un aumento de los casos en los que se ha detectado alguna irregularidad.

	Total	Irregularidad Administración	%	No Irregularidad	%	Otros	%
Quejas concluidas en 2003	1.042	335	32,15	577	55,37	130	12,48

(Ver diagrama 1 en anexo)

- Expedientes concluidos en el año distribuidos por años de inicio

En la siguiente tabla se reflejan los expedientes concluidos en el año 2003 (1.042 expedientes), según su año de inicio.

Año de inicio	Nº
1992	1
1996	1
1997	3
1998	8
1999	17
2000	34
2001	81
2002	282
2003	615
Total de expedientes concluidos en el 2003	1.042

- Quejas presentadas en el 2003: concluidas y en trámite

Sobre las quejas presentadas a lo largo del año 2003, la institución del Ararteko ha emitido 459 resoluciones, mientras que 422 expedientes se encuentran en trámite.

En algunos expedientes en trámite, han aparecido una serie de circunstancias después de iniciarse el estudio de la queja que impiden continuar con su investigación (duplicidad con otros defensores, cuestiones pendientes de resolución judicial o con sentencia firme, inicio de vía judicial, etc.). Esos expedientes figuran en los siguientes cuadros bajo la denominación de *inadmisión sobrevenida*.

**Situación de los expedientes de queja
atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevenida
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	6	13	2	10	1	-
Bienestar Social	43	41	6	32	3	7
Obras Públicas y Servicios .	72	69	23	40	6	8
Cultura y Bilingüismo	29	35	20	15	-	2
Educación	17	32	9	23	-	5
Función Pública	36	50	10	39	1	7
Hacienda	20	42	10	32	-	6
Interior	67	21	7	13	1	4
Justicia	7	2	-	2	-	2
Medio Ambiente	28	18	3	15	-	2
Sanidad	36	50	19	31	-	4
Trabajo y Seguridad Social	1	2	1	1	-	1
Urbanismo y Vivienda	60	84	20	62	2	7
Total	422	459	130	315	14	55

- Situación de las quejas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

Durante el año 2003 se han emitido 175 resoluciones referidas a quejas presentadas ese mismo año contra el Gobierno Vasco, mientras que 158 expedientes se encuentran en trámite.

En la mayoría de los casos concluidos, en 124, no se ha apreciado irregularidad alguna en la actuación de la Administración.

**Análisis de la situación de las quejas contra el Gobierno Vasco
atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevvenida
Sanidad	21	44	17	27	-	3
Urbanismo y Vivienda	23	33	9	22	2	5
Función Pública	28	24	4	19	1	3
Educación	16	29	8	21	-	5
Interior	28	7	2	4	1	1
Cultura y Bilingüismo	16	12	4	8	-	2
Obras Públicas y Servicios .	12	4	-	4	-	-
Bienestar Social	6	8	-	8	-	-
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	1	9	1	7	1	-
Justicia	5	2	-	2	-	-
Trabajo y Seguridad Social	1	2	1	1	-	1
Hacienda	1	-	-	-	-	1
Medio Ambiente	-	1	-	1	-	-
Total	158	175	46	124	5	21

**Situación de las quejas contra el Gobierno Vasco atendiendo
a los departamentos que lo integran**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevvenida
Agricultura y Pesca	1	2	-	1	1	-
Cultura	9	3	-	3	-	-
Educación, Universidades e Investigación	31	40	10	29	1	6
Hacienda y Administración Pública	3	8	2	6	-	-
Industria, Comercio y Turismo	2	9	2	7	-	1
Interior	30	9	2	6	1	1
Justicia, Empleo y Seguridad Social	10	13	3	10	-	1
Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	7	3	-	3	-	-
Presidencia	-	1	-	1	-	1
Sanidad	32	54	20	34	-	5
Transportes y Obras Públicas	6	2	-	2	-	-
Vicepresidencia	1	-	-	-	-	-
Vivienda y Asuntos Sociales	26	31	7	22	2	6
Total	158	175	46	124	5	21

- Situación de las quejas contra las administraciones forales

Sobre 76 de las reclamaciones presentadas a lo largo de 2003 contra alguna de las administraciones forales, ya se ha emitido la correspondiente resolución, detectándose alguna irregularidad en 16 casos. Otros 54 expedientes se encuentran en trámite.

Situación de las quejas contra las diputaciones forales atendiendo a los territorios históricos

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevenida	
Diputación Foral de Álava		21	20	6	14	-	3
Diputación Foral de Bizkaia		17	42	10	29	3	6
Diputación Foral de Gipuzkoa		16	14	-	13	1	5
Total		54	76	16	56	4	14

Situación de las quejas contra las diputaciones forales atendiendo a las áreas de actuación

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevenida
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	4	3	-	3	-	-
Bienestar Social	18	22	4	15	3	4
Cultura y Bilingüismo	4	3	2	1	-	-
Función Pública	3	10	-	10	-	3
Hacienda	9	22	5	17	-	3
Justicia	1	-	-	-	-	2
Medio Ambiente	1	1	-	1	-	-
Obras Públicas y Servicios .	12	12	5	6	1	2
Sanidad	-	2	-	2	-	-
Urbanismo y Vivienda	2	1	-	1	-	-
Total	54	76	16	56	4	14

- Situación de las quejas contra las administraciones locales

De las reclamaciones recibidas en 2003 contra las administraciones locales, la institución del Ararteko ha emitido 20 resoluciones, y se ha apreciado alguna irregularidad en 66 casos. A final de año, 208 expedientes seguían en trámite.

**Situación de las quejas
contra los ayuntamientos de Álava**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevvenida
Amurrio	1	2	1	1	-	-
Arrazua-Ubarrundia	1	-	-	-	-	-
Asparrena	-	1	1	-	-	-
Bernedo	1	-	-	-	-	-
Elciego	1	1	-	1	-	-
Iruña Oka / Iruña de Oca..	-	1	1	-	-	-
Laguardia	-	1	-	1	-	-
Lantarón	-	1	-	1	-	-
Legutiano	-	1	-	1	-	-
Llodio	1	1	-	1	-	-
Okondo	2	-	-	-	-	-
Ribera Baja / Erribera Beitia	1	-	-	-	-	-
Salvatierra / Agurain	-	1	-	1	-	1
Valdegovía	1	-	-	-	-	-
Vitoria-Gasteiz	36	21	5	16	-	4
Zuia	1	1	-	1	-	-
Total	46	32	8	24	-	5

**Situación de las quejas
contra las juntas administrativas de Álava**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevvenida
Bernedo	1	-	-	-	-	-
Durana	-	1	-	1	-	-
Fontecha	1	-	-	-	-	-
Hereña	1	-	-	-	-	-
Mendarozketa	1	-	-	-	-	-
Ondategi	-	1	-	-	1	-
Puentelarrá	1	-	-	-	-	-
Total	5	2	-	1	1	-

**Situación de las quejas
contra los ayuntamientos de Gipuzkoa**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobvenida
Aduna	-	1	-	-	1	-
Andoain	-	1	1	-	-	-
Aretxabaleta	-	1	-	1	-	-
Arrasate / Mondragón	1	2	-	2	-	-
Astigarraga	1	-	-	-	-	-
Azkoitia	1	-	-	-	-	-
Berastegi	1	-	-	-	-	-
Bergara	-	2	1	1	-	1
Deba	2	1	1	-	-	-
Donostia-San Sebastián	19	17	7	10	-	2
Eibar	-	3	2	1	-	-
Elgoibar	-	3	2	1	-	-
Errenteria	4	2	2	-	-	1
Getaria	-	1	-	1	-	-
Hondarribia	1	4	1	3	-	-
Ibarra	1	-	-	-	-	-
Irun	3	2	1	1	-	-
Irura	-	2	1	1	-	-
Lasarte-Oria	1	1	-	1	-	-
Leaburu	-	2	2	-	-	-
Legazpi	2	-	-	-	-	-
Mutriku	1	1	1	-	-	-
Oiartzun	-	1	-	1	-	-
Ordizia	-	1	-	1	-	-
Orio	1	-	-	-	-	-
Pasaia	5	3	-	2	1	-
Segura	1	1	1	-	-	-
Tolosa	-	2	-	2	-	-
Urretxu	2	-	-	-	-	-
Usurbil	2	1	1	-	-	-
Villabona	1	-	-	-	-	-
Zarautz	1	1	-	1	-	-
Zizurkil	1	-	-	-	-	-
Zumaia	1	-	-	-	-	-
Zumarraga	-	1	-	1	-	-
Total	53	57	24	31	2	4

**Situación de las quejas
contra los ayuntamientos de Bizkaia**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevvenida
Abadiño	1	-	-	-	-	-
Abanto Ciérvana-						
Abanto Zierbena	1	-	-	-	-	-
Alonsotegi	1	-	-	-	-	-
Amorebieta-Etxano	1	-	-	-	-	-
Arantzazu	-	1	-	1	-	-
Arrieta	-	1	1	-	-	-
Arrigorriaga	1	1	-	1	-	-
Atxondo	1	-	-	-	-	-
Bakio	-	1	-	1	-	-
Balmaseda	1	-	-	-	-	-
Barakaldo	6	16	10	6	-	-
Basauri	2	5	3	2	-	-
Berango	1	-	-	-	-	1
Bermeo	2	1	-	1	-	-
Berriatua	1	-	-	-	-	-
Bilbao	33	37	10	26	1	6
Busturia	2	-	-	-	-	1
Carranza	1	-	-	-	-	-
Derio	1	-	-	-	-	-
Durango	5	-	-	-	-	1
Erandio	2	3	1	2	-	-
Ermua	-	1	-	1	-	-
Etxebarri, anteiglesia de San Esteban de / Etxebarriko						
Doneztebeko elizatea	1	-	-	-	-	-
Galdakao	1	6	1	4	1	-
Galdames	-	1	-	1	-	-
Gamiz-Fika	1	-	-	-	-	-
Gautegiz Arteaga	1	-	-	-	-	1
Gernika-Lumo	-	1	1	-	-	-
Getxo	4	3	-	3	-	-
Gorliz	-	1	-	1	-	-
Güeñes	1	1	-	1	-	-
Ispaster	-	1	-	1	-	-
Leioa	1	2	-	2	-	1
Lekeitio	-	1	-	1	-	-
Lemoiz	1	-	-	-	-	-
Loiu	1	-	-	-	-	-
Mañaria	-	1	-	1	-	-
Markina-Xemein	-	1	-	1	-	-
						... / ...

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevvenida
Mendata	1	-	-	-	-	-
Mungia	2	1	1	-	-	-
Muskiz	1	-	-	-	-	-
Ondarroa	3	-	-	-	-	-
Orduña	2	-	-	-	-	-
Ortuella	1	-	-	-	-	-
Otxandio	-	1	-	1	-	-
Plentzia	-	2	-	2	-	-
Portugalete	4	7	1	6	-	-
Santurtzi	6	4	1	3	-	-
Sestao	1	1	1	-	-	-
Sondika	1	1	-	1	-	-
Sopelana	-	3	3	-	-	-
Sopuerta	5	-	-	-	-	-
Ubide	-	1	-	1	-	-
Ugao-Miraballes	1	-	-	-	-	-
Zalla	1	-	-	-	-	-
Zamudio	-	1	-	1	-	-
Zeberio	-	1	-	1	-	-
Total	104	109	34	73	2	11

**Situación de las quejas contra los ayuntamientos
atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevvenida
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	1	1	1	-	-	-
Bienestar Social	19	10	2	8	-	3
Cultura y Bilingüismo	9	18	13	5	-	-
Educación	1	3	1	2	-	-
Función Pública	5	16	6	10	-	1
Hacienda	10	20	5	15	-	2
Interior	39	14	5	9	-	3
Medio Ambiente	27	16	3	13	-	2
Obras Públicas y Servicios ..	46	48	17	26	5	6
Sanidad	15	4	2	2	-	1
Urbanismo y Vivienda	35	50	11	39	-	2
Total	208	200	66	129	5	20

**Situación de las quejas contra otros organismos de ámbito local
atendiendo al organismo público afectado**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevvenida
Consortio de Aguas Bilbao-Bizkaia	-	4	2	2	-	-
Consortio de Aguas de la Rioja Alavesa	1	-	-	-	-	-
Mebisa - Metro de Bilbao ..	1	3	-	3	-	-
Servicios de Txingudi SA ..	-	1	-	1	-	-
Total	2	8	2	6	-	-

**Situación de las quejas contra otros organismos de ámbito local
atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevvenida
Bienestar Social	-	1	-	1	-	-
Cultura y Bilingüismo	-	2	1	1	-	-
Obras Públicas y Servicios ..	2	5	1	4	-	-
Total	2	8	2	6	-	-

**- Situación de las quejas presentadas contra otras administraciones de la
Comunidad Autónoma del País Vasco**

**Situación de las quejas
contra la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevvenida
Educación	1	8	6	2	-	-
Función Pública	1	3	1	2	-	1
Hacienda	-	1	-	1	-	-
Total	2	12	7	5	-	1

6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA (SEXO, LENGUA, FORMA DE RECLAMAR)

- Características de las personas reclamantes

El análisis sociológico de las quejas presentadas en el año 2003 revela que, si bien el porcentaje mayoritario de reclamantes sigue siendo el de hombres, se detecta un ligero incremento de mujeres, que pasa del 38,23 % en 2002 al 40,45 % en 2003.

El número de colectivos que presenta reclamaciones sigue siendo notable, un total de 184, algo superior al año 2002.

Distribución de las quejas recibidas según las características de los reclamantes

Características de los reclamantes	Número	%
Hombres	627	45,54
Mujeres	557	40,45
Colectivos	184	13,36
Anónimo	9	0,65
Total	1.377	100

(Ver diagrama 13 en anexo)

- Lengua utilizada en la redacción de la queja

El castellano continúa siendo la lengua mayoritariamente utilizada a la hora de redactar las quejas. Un 90,56 % de los ciudadanos opta por ésta frente al 9,44 % que se expresa en euskara o bilingüe, lo que supone un aumento con relación al 2002 (6,95 %).

El criterio utilizado en la institución del Ararteko es el de tramitar la reclamación en el idioma elegido por el ciudadano al presentarla. Cuando la Ararteko inicia un expediente de oficio, la comunicación se realiza en las dos lenguas oficiales de la CAPV.

Distribución de las quejas según la lengua utilizada

Lengua	Número	%
Castellano	1.247	90,56
Euskara	87	6,32
Bilingüe	43	3,12
Total	1.377	100

(Ver diagrama 14 en anexo)

- Forma de presentación de las quejas

Los datos sobre la forma de presentación de las quejas nos revelan la consolidación del cambio producido en los últimos años tras la ampliación a las tres capitales de las oficinas de atención directa. El 53,6 % de los reclamantes han acudido en persona a alguna de las oficinas para materializar su queja. Aumenta, de forma considerable, el porcentaje de personas que utiliza Internet para formalizar las reclamaciones. Así, un 20,33 % de las quejas han llegado por medio de la página web de la institución (www.ararteko.net), mientras que en 2002 fue un 13,73 %.

Distribución de las quejas según su forma de presentación

Forma recepción	Número	%
Personalmente en las oficinas	738	53,6
Por correo	308	22,37
Internet	280	20,33
Fax.....	51	3,7
Total.....	1.377	100

(Ver diagrama 15 en anexo)

7. ACTIVIDAD DE LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA (VISITAS Y CONSULTAS TELEFÓNICAS)

Desde 1996, la institución del Ararteko dispone de oficinas de atención directa en las tres capitales de la Comunidad Autónoma Vasca. Esto permite ofrecer una mejor atención a los ciudadanos que tengan problemas con algunas de las administraciones. La experiencia adquirida en estas oficinas demuestra que, además de las visitas que se reciben en ellas, también se realizan numerosas consultas telefónicas, que son atendidas por el personal de la institución.

Por ello, además de las visitas contabilizamos las consultas telefónicas, pues estamos convencidos de que suponen una interesante tarea de información a las personas sobre los derechos que tienen en sus relaciones con las distintas administraciones. Así, a lo largo del año 2003 se han atendido un total de 3.548 consultas, tanto de personas que se han dirigido telefónicamente a la institución, como de las que se han personado en nuestras oficinas.

Número de consultas y visitas en las oficinas de atención directa

Población	Nº de consultas	Nº de visitas	Total	%
Bilbao	532	743	1.275	35,93
Donostia-San Sebastián	481	716	1.197	33,74
Vitoria-Gasteiz	246	830	1.076	30,33
Total	1.259	2.289	3.548	100

Número de consultas telefónicas en las oficinas de atención directa

Población	Nº de consultas	%
Bilbao	532	42,26
Donostia-San Sebastián	481	38,20
Vitoria-Gasteiz	246	19,54
Total	1.259	100

A lo largo del año 2003 se recibieron un total de 2.289 visitas en las oficinas de las tres capitales. De ellas, el 32,46 % acudieron a Bilbao, el 31,28 % a Donostia-San Sebastián, que registra un importante incremento en el número de visitas, y el 36,26 % a Vitoria-Gasteiz.

Número de visitas a las oficinas de atención directa

Población	Nº de visitas	%
Bilbao	743	32,46
Donostia-San Sebastián	716	31,28
Vitoria-Gasteiz	830	36,26
Total	2.289	100

(Ver diagrama 16 en anexo)

- Características de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

Entre las personas que acuden a las oficinas de atención directa, el 45,78 % son varones y el 44,87 % mujeres, lo que supone casi una equiparación, tendencia que ya se observaba en los últimos años. Los colectivos suponen el 4,28 %.

Características de las visitas a las oficinas de atención directa

	Bilbao	Donostia San Sebastián	Vitoria Gasteiz	Total	%
Hombres	373	315	360	1.048	45,78
Mujeres	307	310	410	1.027	44,87
Parejas	49	41	26	116	5,07
Colectivos	14	50	34	98	4,28
Total	743	716	830	2.289	100

(Ver diagrama 17 en anexo)

- Edad de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

Analizando los datos atendiendo a los grupos de edad, no se observan variaciones respecto a años anteriores. El 51,2 % de las visitas tienen edades comprendidas entre los 36 y los 55 años.

Distribución por grupos de edad de las visitas a las oficinas de atención directa

Edad	Bilbao San Sebastián	Donostia Gasteiz	Vitoria	Total	%
Hasta 25	20	21	53	94	4,11
26-35	130	77	114	321	14,02
36-45	215	166	260	641	28
46-55	143	196	192	531	23,2
56-65	126	105	103	334	14,59
66 o más	109	151	108	368	16,08
Total	743	716	830	2.289	100

(Ver diagrama 18 en anexo)

- Visitas a las oficinas de atención directa materializadas en quejas

De las visitas recibidas en las tres oficinas de atención directa, 687 se materializaron en queja, lo que supone un 30 % del total.

Visitas materializadas en quejas

	Número	%
Bilbao	277	40,32
Donostia-San Sebastián	164	23,87
Vitoria-Gasteiz	246	35,81
Total	687	100

(Ver diagrama 19 en anexo)

En cuanto al resto de las visitas, en algunos casos se referían a asuntos que excedían el ámbito de actuación de esta institución, por lo que no era posible tramitarlos como quejas; en otros, requerían la aportación de más documentación o la realización de gestiones previas ante los órganos administrativos correspondientes; y, por último, en otros casos, los asuntos planteados, bien carecían de fundamento para materializarse en queja, bien la visita estaba relacionada con la tramitación de un expediente de queja, o bien el ciudadano deseaba información sobre los trámites que debía seguir en su asunto concreto.

A) OFICINA DE ATENCIÓN DIRECTA DE VITORIA-GASTEIZ

A lo largo de 2003 se han atendido en la oficina de atención directa de Vitoria-Gasteiz, un total de 1.076 consultas. Se han recibido 830 visitas y se han formalizado 246 quejas.

Características de las visitas a la oficina de Vitoria-Gasteiz

	Número	%
Mujeres	410	49,4
Hombres	360	43,37
Colectivos	34	4,1
Parejas	26	3,13
Total	830	100

- Edad de las personas que acuden a la oficina de Vitoria-Gasteiz

En cuanto a la edad, el 54,46 % de las visitas tenían edades comprendidas entre los 36 y 55 años. Comparando con el año anterior, se observa un aumento de las visitas de menores de 35 años (del 17,34 % al 20,12 %).

Distribución por grupos de edad de las visitas a la oficina de Vitoria-Gasteiz

Edad	Número	%
Hasta 25	53	6,39
26-35	114	13,73
36-45	260	31,33
46-55	192	23,13
56-65	103	12,41
66 o más	108	13,01
Total	830	100

- Procedencia geográfica de las visitas

El 79,76 % de las personas que acuden a la oficina de Vitoria-Gasteiz residen en la propia capital y algo más del 13 % en otros municipios de este territorio histórico.

Distribución por su procedencia geográfica de las visitas a la oficina de Vitoria-Gasteiz

	Número	%
Álava-capital	662	79,76
Álava-otros municipios	115	13,86
Bizkaia	25	3,01
Gipuzkoa	16	1,93
Otros	12	1,44
Total	830	100

(Ver diagrama 20 en anexo)

B) OFICINA DE ATENCIÓN DIRECTA DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN

En la oficina de atención directa de Donostia-San Sebastián se han atendido 1.197 consultas. Se han recibido 716 visitas y se han formalizado 164 quejas.

Características de las visitas a la oficina de Donostia-San Sebastián

	Número	%
Hombres	315	43,99
Mujeres	310	43,3
Colectivos	50	6,98
Parejas	41	5,73
Total	716	100

- Edad de las personas que acuden a la oficina de Donostia-San Sebastián

Desciende el porcentaje de mayores de 56 años que acude a la oficina de atención directa de Donostia-San Sebastián, pero aumenta el de menores de 45 años (36,87 %).

**Distribución por grupos de edad de las visitas
a la oficina de Donostia-San Sebastián**

Edad	Número	%
Hasta 25	21	2,93
26-35	77	10,75
36-45	166	23,19
46-55	196	27,37
56-65	105	14,67
66 o más	151	21,09
Total	716	100

- Procedencia geográfica de las visitas

La mayoría de las personas que han acudido a la oficina de Donostia-San Sebastián reside en la capital (el 55,17 %), mientras que un 43,99 % procede de otros municipios guipuzcoanos, lo que supone un aumento importante respecto al año 2002.

**Distribución por su procedencia geográfica de las visitas
a la oficina de Donostia-San Sebastián**

	Número	%
Gipuzkoa-capital	395	55,17
Gipuzkoa-otros municipios	315	43,99
Álava	1	0,14
Francia	1	0,14
Madrid	3	0,42
Navarra	1	0,14
Total	716	100

(Ver diagrama 20 en anexo)

C) OFICINA DE ATENCIÓN DIRECTA DE BILBAO

A lo largo de 2003 en la oficina de atención directa de Bilbao se han atendido 1.275 consultas. Se han recibido 743 visitas y se han materializado, formalmente, 277 quejas.

Características de las visitas a la oficina de Bilbao

	Número	%
Hombres	373	50,2
Mujeres	307	41,32
Parejas	49	6,6
Colectivos	14	1,88
Total	743	100

- Edad de las personas que acuden a la oficina de Bilbao

Al igual que en las otras dos capitales de la CAPV, las personas que han acudido a la oficina de Bilbao tienen, mayoritariamente, entre 36 y 55 años.

Distribución por grupos de edad de las visitas a la oficina de Bilbao

Edad	Número	%
Hasta 25	20	2,69
26-35	130	17,49
36-45	215	28,94
46-55	143	19,25
56-65	126	16,96
66 o más	109	14,67
Total	743	100

- Procedencia geográfica de las visitas

Un 49,12 % de las visitas procede de la propia capital, mientras que el 47,78 % reside en otros municipios vizcaínos.

Distribución por su procedencia de las visitas a la oficina de Bilbao

	Número	%
Bizkaia-capital	365	49,12
Bizkaia-otros municipios	355	47,78
Álava	4	0,54
Otros	19	2,56
Total	743	100

(Ver diagrama 20 en anexo)

8. ACTUACIONES DE OFICIO

Además de estudiar e investigar las quejas que presentan los ciudadanos, la institución del Ararteko emprende, por iniciativa propia, la investigación de diversos asuntos: unos, en los que se considera que puede haber actuaciones irregulares de alguna administración pública vasca; otros, en los que se suscita la posibilidad de colaboración o prestación de nuevos servicios. El artículo 17.1 de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por el que se crea y regula la institución del Ararteko, prevé la posibilidad de actuar de oficio, lo que permite intervenir a esta institución sin tener que esperar a las reclamaciones de las personas afectadas por actos irregulares o negligencias de la Administración.

En 2003 se ha iniciado la tramitación de 116 expedientes de oficio, 25 más que el año anterior. Entre las actuaciones de oficio destacan, por su número, las del área de Urbanismo y Vivienda, especialmente las actuaciones iniciadas con el objetivo de realizar un seguimiento del informe *Accesibilidad en edificios de uso público en la Comunidad Autónoma del País Vasco*.

Distribución por áreas de las actuaciones de oficio

	Expedientes realizados de oficio	%
Urbanismo y Vivienda	60	51,73
Medio Ambiente	13	11,21
Función Pública	11	9,48
Bienestar Social	10	8,62
Interior	6	5,17
Obras Públicas y Servicios	4	3,45
Educación	3	2,59
Hacienda	3	2,59
Problemas Sociales	2	1,72
Sanidad	2	1,72
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	1	0,86
Justicia	1	0,86
Total	116	100

(Ver diagrama 21 en anexo)

Como en años anteriores, las administraciones locales son las que han motivado un mayor número de actuaciones de oficio, concretamente el 55,46 %. Un 28,57 % han incidido en el Gobierno Vasco y el 15,97 % en las administraciones forales.

**Distribución por administraciones afectadas
de las actuaciones de oficio**

	Número	%
Administración local	66	55,46
Gobierno Vasco	34	28,57
Administración foral.....	19	15,97
Total.....	119	100

(Ver diagrama 22 en anexo)

9. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO (RESULTADOS DE LA ENCUESTA A USUARIOS)

La institución del Ararteko inició hace unos años una vía de acercamiento a la ciudadanía, con el objetivo de conocer la opinión de las personas que han requerido su mediación. Se pretende, así, conocer cuáles son los puntos débiles en el funcionamiento de la institución y tratar de mejorar el servicio que se ofrece.

Por ello, desde enero de 1996, cuando finaliza la tramitación de un expediente de queja, se envía un cuestionario a la persona reclamante, pidiéndole que, de forma totalmente voluntaria y anónima, responda a una serie de preguntas que permitan conocer la valoración que realizan del servicio que se les ha prestado.

Durante estos años, tanto el número de cuestionarios cumplimentados como la valoración general que realizan de la intervención de la institución avalan el resultado positivo de esta experiencia. En el año 2003, un 46,6 % de las personas a las que se ha remitido el cuestionario han respondido a la encuesta, lo que nos permite extraer una serie de conclusiones bastante fiables.

A la hora de valorar los resultados es importante tener en cuenta también que, del total de las quejas cuya tramitación ha finalizado en 2003, sólo en un 32,15 % de los casos se ha estimado que existía alguna irregularidad de la administración afectada.

Resumiendo los datos de los cuestionarios cumplimentados, un 83,75 % de los ciudadanos que han presentado alguna reclamación y cuya tramitación ha finalizado, considera que *“la información recibida ha sido buena o muy buena”* y que están *“muy o bastante de acuerdo con la resolución o propuesta de la Ararteko respecto a su queja”* (62,56 %).

A la pregunta de cómo valorarían globalmente la intervención de la Ararteko, es decir, el interés demostrado, la disponibilidad, las gestiones realizadas, etc., el 83,74 % de los reclamantes responden que su valoración es *“muy o bastante positiva”* y un 89,66 % de ellos aseguran que *“recomendarían en todos los casos o en algunos casos a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera a la Ararteko”*.

Cabe destacar el número de personas que, respondiendo a la encuesta que *“el problema que dio origen a su queja no se ha resuelto o se ha resuelto bastante mal”*

(52,22 % de quienes han respondido al cuestionario) valoran, mayoritariamente de forma “positiva o muy positiva la intervención de la institución” (75,47 %) y “recomendarían en todos o en algunos casos acudir a la Ararteko” (84,9 %).

Además de los datos que se obtienen mediante las encuestas, los reclamantes también nos hacen llegar sus opiniones y sugerencias. Como en años anteriores, muchos ciudadanos creen que la Ararteko debería tener más poder, más capacidad de decisión y que sus resoluciones fueran vinculantes para las distintas administraciones. Además, algunos sugieren que debería exigir, de oficio, las responsabilidades administrativas que pudiera haber, y tener la potestad de penalizar a las administraciones que no hayan actuado de forma correcta. Hay quienes opinan que la institución del Ararteko debería desconfiar de las informaciones que le remiten desde las administraciones e investigarlas a fondo. Algunos ciudadanos coinciden al opinar que la institución del Ararteko es un mero transmisor de información y que el tiempo transcurrido desde la presentación de la queja hasta que obtuvieron alguna respuesta es excesivo. Insisten en que debe potenciarse el conocimiento público y la labor de la institución, realizando campañas publicitarias.

- **Resultados de la encuesta** (ver diagramas 23 a 28 en anexo)

. ¿Cómo valoraría usted la información recibida?

. Muy buena	37,44
. Buena	46,31
. Mala	7,88
. Muy mala	4,92
. No contesta	3,45

. ¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?

. Muy largo	13,30
. Largo	35,47
. Corto	34,98
. Muy corto	10,83
. No contesta	5,42

. ¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?

. Muy de acuerdo	30,54
. Bastante de acuerdo	32,02
. Bastante en desacuerdo	11,82
. Muy en desacuerdo	16,26
. No contesta	9,36

. Considera usted que el problema que dio origen a su queja:

. Se ha resuelto muy bien	18,72
. Se ha resuelto bastante bien	23,15

. Se ha resuelto bastante mal	6,41
. No se ha resuelto	45,81
. No contesta	5,91

. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)

. Muy positiva	51,23
. Bastante positiva	32,51
. Bastante negativa	4,93
. Muy negativa	5,91
. No contesta	5,42

. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?

. Sí, en todos los casos	67
. Sí, en algunos casos	22,66
. No, en ningún caso	7,38
. No contesta	2,96

Podría ocurrir que las respuestas de las personas encuestadas fueran diferentes dependiendo de que el hecho que dio origen a su queja se hubiera resuelto o no. Sin embargo no es así, como se confirma analizando los datos referidos a los cuestionarios en los que los reclamantes afirman que su problema no se ha resuelto o se ha resuelto mal.

- Valoración de la intervención de la institución del Ararteko por parte de los reclamantes cuyo problema “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal” (ver diagramas y en anexo)

. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)

. Muy positiva	30,19
. Bastante positiva	45,28
. Bastante negativa	9,43
. Muy negativa	11,32
. No contesta	3,78

. Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?

. Sí, en todos los casos	56,6
. Sí, en algunos casos	28,3
. No, en ningún caso	14,16
. No contesta	0,94

CAPÍTULO IV

RESISTENCIA DE DETERMINADOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS AL DEBER DE INFORMAR EN EL PLAZO CONCEDIDO

1. INTRODUCCIÓN Y OBSERVACIONES

El cumplimiento de las funciones encomendadas a la Ararteko hace precisa la colaboración de las administraciones sujetas a su control. Estas administraciones deben facilitar toda la información necesaria para una resolución fundada de los expedientes que están tramitándose y deben hacerlo, además, dentro de los plazos establecidos, al menos si se pretende que las labores de investigación y control resulten mínimamente eficaces.

Consciente de esta realidad, la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, hace referencia expresa –en su art. 23– a este deber de las administraciones públicas sometidas a su control, al atribuir a éstas la obligación de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes y aclaraciones les sean solicitados. Asimismo, advierte en su art. 26 que en los casos de petición de informaciones, remisión de expedientes o cualesquiera otros datos, la institución habrá de establecer un plazo para evacuar lo solicitado. Con el fin de reforzar este deber, esta misma ley establece en su art. 24.2 que la persistencia en una actividad hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Ararteko por cualquier organismo, funcionario, directivo o persona al servicio de la Administración pública, podrá ser objeto de un informe especial, además de ser destacado en la sección correspondiente del informe anual.

Precisamente, la inclusión de este capítulo en el presente informe anual pretende que el Parlamento y, por extensión, la opinión pública en general tenga conocimiento de aquellos cargos públicos o funcionarios que no han colaborado diligentemente con la Ararteko, impidiendo o retrasando su intervención y motivando la imposibilidad de resolver en plazo las quejas planteadas por la ciudadanía.

Pero más aún, este deber de colaboración con estas instituciones de control cobra tal importancia en el conjunto del ordenamiento jurídico que su incumplimiento tiene incluso un tratamiento penal. En efecto, la falta de colaboración está prevista como un delito contra las Instituciones del Estado y la División de Poderes en el artículo 502.2 del Código Penal, pudiendo imponerse una pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años a las autoridades o funcionarios que obstaculicen “...*la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que estos soliciten o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación*”. Como se puede comprobar, en el diseño de este tipo penal se tienen en cuenta las dos variables a las que hemos hecho anterior referencia y que colman, en su conjunto, la naturaleza de ese deber de colaboración: su estricto ejercicio y la necesidad de que se evacue en un plazo determinado.

Tal y como hemos adelantado, este capítulo refleja cómo han actuado las administraciones e instituciones ante el deber de colaboración que el ordenamiento jurídico les impone. En los datos que se reseñan a continuación se muestran las gestiones que la Ararteko ha desarrollado, recordando y requiriendo a las instituciones y organismos implicados el efectivo cumplimiento de su deber de colaboración para con esta institución garantista, en los supuestos de ausencia o retraso en la respuesta a la solicitud de información que les ha sido transmitida y, asimismo, a los silencios que se hubieren constatado en relación con el cumplimiento de las recomendaciones y los recordatorios de legalidad.

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 años anteriores, incluir en este informe una relación exhaustiva de los requerimientos efectuados en expedientes de queja en trámite a lo largo de 2003, aun cuando éstos hayan iniciado su trámite en años anteriores. La finalidad de esta práctica es ofrecer una visión más global sobre los índices de colaboración de las entidades cuyas actuaciones son sometidas a la consideración de la Ararteko.

Es obligado manifestar que, al plantear estos requerimientos, la Ararteko no actúa de manera automática. La función de recordar el deber de colaborar se practica con prudencia, ponderando las variables que inciden en la gestión administrativa y con la finalidad evidente de poder dar una respuesta eficaz y rápida a las personas que han planteado su queja. Entre las circunstancias que consideramos de atención obligada destacan las siguientes: la naturaleza material del problema sobre el que se solicita información, la complejidad del entramado burocrático y administrativo del órgano al que se formula la petición, la eventual acumulación de los procedimientos que hay que atender, las variables temporales en la constitución de las entidades sometidas a control como consecuencia de períodos electorales, la rotación y/o sustitución de los responsables y funcionarios, etc.

Atendiendo precisamente a esta última circunstancia, en este ejercicio hemos introducido una novedad en la tramitación mecanizada de los requerimientos cuando por motivos varios se produce una rotación en las personas responsables de responder a la colaboración solicitada por esta institución. Así, si hasta ahora la falta de respuesta a tres requerimientos sucesivos era motivo de apercibimiento del inicio de actuaciones con la fiscalía, en estos momentos hemos introducido una excepción para los casos en que se produce un cambio del titular responsable de la tramitación, en los que se realiza un nuevo cómputo de los requerimientos incumplidos previos a un eventual apercibimiento. Con ello se pretende lograr un tratamiento más adecuado y matizado de aquellas actuaciones personales que, en su caso, puedan dar lugar a consecuencias de orden penal.

Pero, pese a todo, no faltan ocasiones en que se pone de manifiesto una evidente falta de diligencia que denota una actitud irrespetuosa hacia la función de control de esta institución y, por ende, a los derechos de los ciudadanos reclamantes. En efecto, en ocasiones, el incumplimiento del deber de colaboración adquiere caracteres dignos de reseña. Nos referimos, como hemos apuntado, a los asuntos en los que la institución del Ararteko se ha visto en la necesidad de dirigir los correspondientes apercibimientos, recordando a los titulares de las administraciones afectadas que podían estar incurrien-

do en el delito tipificado en el artículo 502.2 del Código Penal y, en consecuencia, la posibilidad de residenciar el asunto en el orden jurisdiccional penal.

A lo largo del año 2003 se ha efectuado apercibimiento a los titulares responsables que se detallan en el listado que aparece como relación nº 4.

Lo cierto es que la información solicitada en la mayoría de estos apercibimientos ha sido finalmente facilitada por los titulares responsables. No obstante, no podemos dejar de denunciar el evidente trastorno que esta falta de colaboración ha supuesto para la correcta intervención de esta institución.

Más grave es, sin duda, la actitud de los siguientes titulares responsables que, pese a los apercibimientos practicados, al momento de cerrar la elaboración de este informe anual, continúan sin dar muestras de querer colaborar con esta institución:

José Luis Portillo	Alcalde de Carranza	Expte. 930/2000/23
Mikel Arieta-Araunabeña	Alcalde de Erandio	Expte. 892/2002/17 y
Joseba Escribano Etxebarria	Alcalde de Galdakao	Expte. 996/2002/25

Al hilo de estas actitudes entorpecedoras, debemos referirnos a las actuaciones iniciadas el año 2001 con motivo de los hechos protagonizados por el alcalde de Pasaia.

Como ya conocen, durante el año 2001, don Juan Carlos Alduntzin, alcalde de Pasaia, de manera reiterada se negó a colaborar con esta institución, en una clara conducta de entorpecimiento a la labor de investigación en los expedientes de queja que se tramitaron con ese ayuntamiento guipuzcoano en el referido año.

La inclusión en todos los escritos de la Ararteko de la transcripción del art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala que toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal, con el lema “ETA NO” en euskara y castellano, motivó que don Juan Carlos Alduntzin, al recibir distintos escritos de esta institución con el referido lema, dictara una resolución de alcaldía con fecha 15 de mayo de 2001, por la que resolvía “ordenar que le sean devueltos al Ararteko todos los escritos que envíen mientras tanto no recupere dicha neutralidad”. Basándose en esta resolución, don Juan Carlos Alduntzin Juanena, alcalde de Pasaia, ha devuelto desde entonces todos los escritos remitidos por la institución del Ararteko.

Esta conducta, claramente obstruccionista, impidió la intervención de esta institución en los expedientes que se tramitaban en relación con actuaciones de ese ayuntamiento, pese a los requerimientos realizados, creando una situación de indefensión en los ciudadanos que han acudido a esta institución.

Esta grave situación motivó que, en fecha 27.12.2001, esta institución pusiera en conocimiento del Ministerio Fiscal estos hechos, por si consideraba que podían ser constitutivos del delito previsto en el art. 502.2. del Código Penal.

El Juzgado de Instrucción nº 1 de San Sebastián inició el procedimiento abreviado 039/02 “seguido contra el alcalde del término guipuzcoano de Pasajes, D. Juan Carlos Alduncin Juanena, por su presunto delito contra las Instituciones del Estado previsto y penado en el art. 502.2. del Código Penal vigente”.

Realizadas las diligencias del procedimiento, el fiscal, el día 25 de abril de 2002, solicitó la apertura del juicio oral ante el juzgado de lo penal.

El Juzgado de lo Penal nº 5 de Donostia-San Sebastián dictó una sentencia el 11 de abril de 2003, condenando al alcalde de Pasaia a la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de once meses.

La sentencia fue recurrida en apelación y la Audiencia Provincial de Gipuzkoa dictó el 1 de octubre de 2003 una sentencia por la que desestimaban el recurso de apelación contra la sentencia de 11 de abril de 2003, dictada por el Juzgado de lo Penal nº 5 de Donostia-San Sebastián y, en consecuencia, confirmando íntegramente esta resolución, es decir, condena *«al Sr. JUAN CARLOS ALDUNTZIN JUANENA como autor de un delito contra las instituciones del Estado, ya definido, sin la concurrencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal, a la pena de SUSPENSIÓN DE EMPLEO O CARGO PÚBLICO por tiempo de once meses y al pago de las costas procesales»*.

Dado que es la primera vez que se condena a una autoridad pública por un delito de falta de colaboración con un defensor del pueblo, en aplicación del art. 502.2 del Código Penal, hemos considerado oportuno incluir el texto íntegro de la sentencia como anexo IV.

* * *

Tras los precedentes comentarios, creemos oportuno efectuar una serie de aclaraciones, para una mejor comprensión de los datos que se recogen en las relaciones que se incorporan a continuación:

- En la primera de las relaciones se recoge el total de expedientes tramitados ante los diferentes organismos e instituciones cuyas actuaciones han sido sometidas a control y cuya tramitación ha exigido plantear al menos una petición de información y, en su caso, uno o varios requerimientos. Se incluyen en esta relación las peticiones de información y requerimientos efectuados respecto al cumplimiento de las recomendaciones. La información que se refleja en cada columna es la siguiente:
 - (1) número de expedientes en los que se ha efectuado alguna petición de información en el año 2003.
 - (2) número de expedientes con petición de información en el año 2003 y en cuya tramitación se ha efectuado algún requerimiento.
 - (3) porcentaje de expedientes con requerimiento sobre el total de expedientes en los que se ha efectuado alguna petición de información en el 2003.
 - (4) número de expedientes con requerimientos en el 2003, pero que corresponden a peticiones de información efectuadas en años anteriores.
 - (5) en los expedientes con requerimiento en el 2003, desglose del número de requerimientos.
 - (6) total de requerimientos efectuados en el 2003.
- 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 o instituciones cuyos actos han sido sometidos a nuestra

consideración, tanto respecto a las informaciones habituales como respecto al cumplimiento de las recomendaciones.

- Los expedientes a cuyo número se añade un asterisco se refieren a quejas cuya tramitación se ha iniciado en años anteriores y que han precisado requerimientos a lo largo de 2003, al continuarse su tramitación.
- El dato de la última columna que refleja si la información sigue pendiente o ha sido recibida ha sido incorporado teniendo en cuenta como fecha límite el día 31 de diciembre de 2003.

Por último, conviene hacer notar que los expedientes que figuran referenciados en más de una ocasión son aquellos que han precisado de más de una petición de información. Se reflejan así para hacer constar los requerimientos que han sido precisos para cada una de las peticiones planteadas.

2. RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN Y A LOS REQUERIMIENTOS DE LA ARARTEKO DURANTE EL 2003

A) Gobierno Vasco

Departamento	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)					(6)
	Expedientes petición 2003	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose del número de requerimientos					Total Req. 2003
					1	2	3	4	+5	
Agricultura y pesca	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cultura	7	4	50	-	1	3	-	-	-	7
EITB	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Educación, Universidades e Investigación.....	73	33	45,20	7	28	8	3	-	1	58
Musikene-Centro superior de música del País Vasco ..	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hacienda y Administración Pública	8	3	37,5	1	3	1	-	-	-	5
IVAP	4	1	25	-	1	-	-	-	-	1
Industria, Comercio y Turismo	9	2	22,22	-	2	-	-	-	-	2
Interior	46	9	19,57	7	14	2	-	-	-	18
Justicia, Empleo y Seguridad Social.....	23	9	39,13	2	6	4	1	-	-	17
Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.....	8	1	12,5	-	1	-	-	-	-	1
Sanidad.....	13	5	38,46	2	7	-	-	-	-	7
SVS/Osakidetza	51	10	19,61	3	9	4	-	-	-	17
Transportes y Obras Públicas.....	4	2	50	-	1	1	-	-	-	3
Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos.....	1	1	100	-	-	1	-	-	-	2
Vicepresidencia	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vivienda y Asuntos Sociales	49	26	53,06	2	16	8	2	2	-	46

B) Diputaciones forales

	(1) Expedientes petición 2003	(2) Expedientes con requerimientos	(3) %	(4) Req. años anteriores	(5) Desglose del número de requerimientos			(6) Total Req. 2003
					1	2	3	
					Diputación Foral de Álava			
Agricultura.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Agricultura y Medio Ambiente.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Asuntos Sociales.....	14	5	35,71	1	6	-	-	6
Diputado General.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Hacienda, Finanzas y Presupuestos.....	5	-	-	-	-	-	-	-
Obras Públicas Transportes.....	5	1	20	-	-	1	-	2
Obras Públicas y Urbanismo.....	5	1	20	-	-	1	-	2
Urbanismo y Medio Ambiente.....	1	1	100	-	1	-	-	1

	(1) Expedientes petición 2003	(2) Expedientes con requerimientos	(3) %	(4) Req. años anteriores	(5) Desglose del número de requerimientos			(6) Total Req. 2003
					1	2	3	
					Diputación Foral de Bizkaia			
Acción Social.....	8	-	-	-	-	-	-	-
Administración Pública.....	4	1	25	-	1	-	-	1
Agricultura.....	3	-	-	-	-	-	-	-
Cultura.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Hacienda y Finanzas.....	8	2	25	1	3	-	-	3
Medio Ambiente y Acción Territorial.....	2	-	-	-	-	-	-	-
Obras Públicas y Transportes.....	8	5	62,5	2	5	2	-	9
Presidencia.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Trabajo, Promoción y Desarrollo Económico.....	1	-	-	-	-	-	-	-

	(1) Expedientes petición 2003	(2) Expedientes con requerimientos	(3) %	(4) Req. años anteriores	(5) Desglose del número de requerimientos			(6) Total Req. 2003
					1	2	3	
					Diputación Foral de Gipuzkoa			
Agricultura y Medio Ambiente.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Calidad en la Administración Foral.....	1	1	100	-	1	-	-	1
Cultura y Euskara.....	2	-	-	-	-	-	-	-
Derechos Humanos, Empleo e Inserción Social.....	5	-	-	-	-	-	-	-
Desarrollo del Medio Rural.....	7	3	42,86	-	-	1	2	8
Desarrollo Sostenible.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Fiscalidad y Finanzas.....	8	2	33,33	1	3	-	-	3
Infraestructuras Viarias.....	2	1	50	-	1	-	-	1
Política Social.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Presidencia.....	1	1	100	-	1	-	-	1
Servicios Sociales.....	1	1	100	-	1	-	-	1

- Territorio Histórico de Bizkaia

Ayuntamientos de Bizkaia	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)					(6)
	Expedientes petición 2003	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose del número de requerimientos					Total Req. 2003
					1	2	3	4	+ 5	
Abadiño.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Abanto y Ciérvana-Abanto Zierbena.....	3	2	66,67	2	1	2	1	-	-	8
Alonsotegi.....	1	1	100	-	-	-	1	-	-	3
Amorebieta-Etxano.....	1	1	100	-	-	1	-	-	-	2
Arcentales.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arrankudiaga.....	-	-	-	1	-	-	-	-	1	5
Arrieta.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arrigorriaga.....	1	-	-	2	-	-	2	-	-	6
Atxondo.....	1	1	100	-	-	-	1	-	-	3
Bakio.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Balmaseda.....	1	1	100	-	-	1	-	-	-	2
Barakaldo.....	19	5	26,32	2	5	1	1	-	-	10
Barrika.....	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Basauri.....	8	2	25	1	2	-	1	-	-	5
Berango.....	1	-	-	1	1	-	-	-	-	1
Bermeo.....	4	3	75	-	3	-	-	-	-	3
Berriatua.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bilbao.....	69	19	27,54	18	25	6	5	-	1	58
Busturia.....	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Carranza.....	1	1	100	1	-	1	1	-	-	5
Derio.....	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Durango.....	8	4	50	2	4	1	1	-	-	9
Ea.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Erandio.....	3	2	66,67	3	1	3	1	-	-	10
Ermua.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Errigoiti.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Galdakao.....	5	5	100	1	3	1	1	1	-	12
Galdames.....	2	1	50	-	-	1	-	-	-	2
Gamiz-Fika.....	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Gautegiz Arteaga.....	2	2	100	-	2	-	-	-	-	2
Gernika-Lumo.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Getxo.....	11	8	72,73	5	6	6	-	1	-	22
Gorliz.....	2	2	100	-	2	-	-	-	-	2
Güeñes.....	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Leioa.....	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lekeitio.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lemoa.....	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1
Lemoiz.....	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Loiu.....	1	1	100	-	-	1	-	-	-	2
Mañaria.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Markina-Xemein.....	4	3	75	-	3	-	-	-	-	3
Maruri-Jatabe.....	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1
Mendata.....	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Mungia.....	3	2	66,67	1	1	1	1	-	-	6
Muskiz.....	1	1	100	-	-	1	-	-	-	2
Ondarroa.....	3	1	33,33	-	-	1	-	-	-	2
Orduña.....	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Orozko.....	1	1	100	-	-	1	-	-	-	2
Ortuella.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otxandio.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Plentzia.....	2	1	50	1	1	-	1	-	-	4
Portugalete.....	12	6	50	6	3	6	1	2	-	26

Ayuntamientos de Bizkaia	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)					(6)	
	Expedientes petición 2003	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose del número de requerimientos					Total Req. 2003	
					1	2	3	4	+ 5		
Santurtzi	9	3	33,33	-	1	2	-	-	-	-	5
Sestao	6	4	66,67	2	5	-	1	-	-	-	8
Sondika	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sopelana.....	3	1	33,33	-	-	1	-	-	-	-	2
Sopuerta.....	5	5	100	-	-	1	4	-	-	-	14
Zalla	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Zeberio	1	1	100	1	2	-	-	-	-	-	2

- Territorio Histórico de Gipuzkoa

Ayuntamientos de Gipuzkoa	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)				(6)	
	Expedientes petición 2003	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose del número de requerimientos				Total Req. 2003	
					1	2	3	+ 4		
Andoain.....	2	1	50	-	1	-	-	-	-	1
Aretxabaleta.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arrasate / Mondragón	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Astigarraga.....	2	1	50	-	1	-	-	-	-	1
Azkoitia	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Beasain.....	-	-	-	-	-	1	-	-	-	2
Berastegi.....	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Bergara.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Deba	4	1	25	-	1	-	-	-	-	1
Donostia-San Sebastián.....	39	18	46,15	3	12	7	2	-	-	32
Eibar.....	4	2	50	-	2	-	-	-	-	2
Elgoibar	2	2	100	-	1	1	-	-	-	3
Errenteria.....	7	1	14,29	-	1	-	-	-	-	1
Getaria	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hondarribia.....	4	1	25	3	3	1	-	-	-	5
Ibarra.....	1	1	100	1	1	1	-	-	-	3
Irun	4	2	50	-	2	-	-	-	-	2
Irura	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Lasarte-Oria.....	4	2	50	-	2	-	-	-	-	2
Leaburu	2	2	100	-	-	-	2	-	-	6
Legazpi.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mutriku.....	2	1	50	-	-	-	-	1	-	4
Oartzun.....	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Ordizia.....	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Orio	2	2	100	2	2	2	-	-	-	6
Ormaiztegi.....	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Pasaia.....	4	4	100	2	4	2	-	-	-	8
Segura.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tolosa.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Urretxu.....	2	1	50	-	1	-	-	-	-	1
Usurbil.....	3	1	33,33	-	1	-	-	-	-	1
Villabona.....	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1
Zarautz	2	2	100	1	1	2	-	-	-	5
Zumaia	1	1	100	-	1	-	-	-	-	1

D) Otros organismos públicos

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)				(6)
	Expedientes petición 2003	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose del número de requerimientos				Total Req. 2003
					1	2	3	+ 4	
Colegio de Abogados de Bizkaia	6	1	16,67	-	1	-	-	-	1
Colegio de Abogados de Gipuzkoa	3	1	33,33	-	1	-	-	-	1
Colegio de Veterinarios de Bizkaia	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Colegio Territorial de Administradores de Fincas de Bizkaia	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Consejo Vasco de la Abogacía	4	1	25	-	1	-	-	-	1
Consortio de Aguas Bilbao Bizkaia	6	1	16,67	-	1	-	-	-	1
Mancomunidad del Alto Deba	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Mancomunidad de Servicios Uribe Kosta	-	-	-	1	1	-	-	-	1
Mebisa-Metro de Bilbao	4	3	75	1	3	1	-	-	5
Organismos y administraciones del Estado	1	1	100	-	1	-	-	-	1
Servicios de Txingudi S.A.	1	-	-	1	1	-	-	-	1
Tribunal Superior de Justicia del País Vasco	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea	16	5	31,25	1	6	-	-	-	6

3. RELACIÓN DE REQUERIMIENTOS EFECTUADOS POR LA ARARTEKO DURANTE EL 2003 PARA CONSEGUIR INFORMACIÓN

A) Gobierno Vasco

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Cultura	491/2003/18	Federación de Pelota. Renovación licencia federativa para ser juez	2	10-09-2003	R
	492/2003/18	Federación de Pelota. Renovación licencia federativa para ser juez	2	10-09-2003	R
	493/2003/18	Federación de Pelota. Renovación licencia federativa para ser juez	2	10-09-2003	R
	445/2003/18	Textos de euskara para ciegos	1	11-07-2003	R
Educación Universidades e Investigación	337/2002/24*	Pérdida de destino definitivo por supresión de puesto de trabajo	1	24-01-2003	R
	940/2002/20*	Sustitución de docentes	2	28-02-2003	R
	1030/2002/25*	Consideración de minusvalías en el acceso a estudios de FP	2	19-03-2003	R
	1065/2002/24*	Silencio administrativo	1	23-01-2003	R
	1066/2002/24*	Precios públicos por servicios académicos	2	07-05-2003	R
	1199/2002/20*	Fusión de centros escolares	2	04-03-2003	R
	1201/2002/25*	Responsabilidad patrimonial	1	13-02-2003	R
	153/2002/20	Valoración de la experiencia previa a efectos de sustituciones docentes	1	14-05-2003	R
	940/2002/20	Sustitución de docentes	2	19-06-2003	R
	1065/2002/24	Silencio administrativo	1	27-11-2003	P
	1070/2002/20	Transporte escolar	1	20-03-2003	R
	1070/2002/20	Transporte escolar	1	23-05-2003	P
	1149/2002/24	Retribuciones. Complemento específico	1	27-11-2003	P
	1163/2002/25	Transporte escolar	1	19-03-2003	R
	1169/2002/24	Sustitutos. Adjudicación a principio de curso	1	05-09-2003	R
	12/2003/20	Denegación de beca	1	27-03-2003	R
	85/2003/20	Criterios de readscripción de profesorado	3	07-07-2003	R
	85/2003/20	Criterios de readscripción de profesorado	2	16-12-2003	P
	126/2003/20	Denegación de beca no universitaria	1	20-03-2003	R
	127/2003/20	Escolarización de alumno con necesidades educativas especiales	1	20-03-2003	R
	151/2003/20	Simbolos religiosos en centro público	2	14-05-2003	R
	156/2003/20	Funcionaria docente encuadrada en diferentes regimenes de protección	1	20-03-2003	R
	198/2003/20	Exención módulo de formación en centros de trabajo	1	08-04-2003	R
	222/2003/20	Atención a alumnado con diabetes	1	23-04-2003	R
	414/2003/20	Silencio administrativo	3	03-09-2003	R
	481/2003/20	Instalaciones escolares	1	29-05-2003	R
	583/2003/20	Instalaciones escolares	1	03-09-2003	R
	669/2003/20	Título profesional de canto	1	18-09-2003	R
	693/2003/20	Instalaciones escolares	2	01-10-2003	R
	693/2003/20	Instalaciones escolares	1	19-11-2003	P
	699/2003/20	Transporte escolar	2	29-09-2003	R
	699/2003/20	Transporte escolar	1	13-11-2003	P
733/2003/17	Inaccesibilidad de su lugar de trabajo en la UPV / EHU	1	29-09-2003	R	
786/2003/20	Informes de evaluación	1	19-11-2003	R	
797/2003/25	Transporte escolar	1	29-09-2003	R	
860/2003/20	Bachillerato. Asignaturas optativas y de modalidad	1	18-09-2003	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)	
Educación Universidades e Investigación	904/2003/24	Perfiles lingüísticos. Acceso a la función pública	1	27-11-2003	R	
	946/2003/20	Auxiliares de educación especial en centro concertado	1	03-12-2003	R	
	1022/2003/20	OPE docente – Valoración de servicios previos	1	06-11-2003	R	
	1029/2003/20	OPE docente – Valoración de servicios previos	1	06-11-2003	R	
	1047/2003/20	Sustituciones docentes	2	16-12-2003	P	
	1068/2003/20	Vacantes de EOI	1	19-11-2003	P	
	1083/2003/20	Denegación de transporte escolar	1	16-12-2003	R	
	1156/2003/20	Denegación de transporte escolar	1	16-12-2003	R	
Hacienda y Administración Pública	724/2002/20*	Bolsa educadoras. Valoración de méritos	1	21-01-2003	R	
	799/2002/20	Permiso días de libre disposición	1	22-05-2003	R	
	232/2003/20	Paralización OPE	2	18-07-2003	R	
	333/2003/20	Instituto de Enseñanza Secundaria – Reclamación de daños	1	14-05-2003	R	
IVAP	56/2003/20	Sustituciones. Ingenieros superiores industriales	1	06-11-2003	R	
Industria, Comercio y Turismo	529/2003/25	Selección instaladores parques eólicos	1	30-10-2003	R	
	752/2003/22	Instalación de conducción de agua particular	1	15-10-2003	R	
Interior	508/1999/21*	Actuación incorrecta de la Ertzaintza	1	01-04-2003	R	
	1149/2001/18*	Vulneración del carácter oficial del euskara	1	09-01-2003	R	
	197/2002/19*	Apertura de comisaría de la Ertzaintza	1	19-02-2003	R	
	813/2002/19*	Trato dispensado por la Ertzaintza a familiar de fallecidos en accidente de tráfico	1	13-03-2003	R	
	856/2002/19*	Detenido por la Ertzaintza en concentración antitaurina	1	19-02-2003	R	
	970/2002/19*	Acceso a atestado de la Ertzaintza en accidente de circulación	1	19-02-2003	R	
	1197/2002/19*	Mal funcionamiento de SOS Deiak	1	13-03-2003	R	
	360/2002/19	Notificaciones defectuosas en procedimiento sancionador de tráfico	1	16-10-2003	R	
	835/2002/19	Notificaciones defectuosas en procedimiento sancionador de tráfico	1	16-10-2003	R	
	14/2003/20	Condiciones del servicio de acompañamiento	1	08-04-2003	R	
	44/2003/19	Actuación de la Ertzaintza en un incidente	1	22-05-2003	R	
	384/2003/19	Detención policial entre conductores	1	09-12-2003	P	
	809/2003/19	Acoso de un agente de la Ertzaintza	1	16-10-2003	R	
	809/2003/19	Acoso de un agente de la Ertzaintza	1	30-12-2003	P	
	846/2003/19	Registro corporal de la Ertzaintza en un portal en San Francisco	1	16-10-2003	R	
	846/2003/19	Registro corporal de la Ertzaintza en un portal en San Francisco	1	16-10-2003	P	
	854/2003/19	Actitud de un ertzaina ante interpelación en euskara	1	16-10-2003	R	
	1123/2003/25	Negativa de la Ertzaintza a desinmovilizar un ciclomotor	1	17-12-2003	P	
	Justicia, Empleo y Seguridad Social	481/2002/22*	Denuncia sobre condiciones de trabajo	1	19-06-2003	R
		861/2002/16*	Incompatibilidad entre las ayudas del Decreto 176/2002	1	18-02-2003	R
1186/2001/21		Cumplimiento de medidas a menores infractores	2	04-12-2003	P	
1102/2002/16		EPSV. Traslado de derechos consolidados	1	20-05-2003	R	
204/2003/20		Compensación de diferencias horarias	1	27-03-2003	R	
204/2003/20		Compensación de diferencias horarias	1	07-07-2003	R	
231/2003/21		Centros especiales para presos con enfermedad mental	1	19-09-2003	R	
476/2003/16		Ayudas Decreto 176/2002. Convivencia con hijos	2	28-10-2003	R	
748/2003/20		Cursos de informática. Subvenciones a entidades privadas	3	06-11-2003	P	
751/2003/18		Información en Internet solo en castellano	2	22-12-2003	P	
1023/2003/20		Empleados del INEM	1	19-11-2003	R	
1069/2003/20	Reconocimiento de categoría profesional	1	19-11-2003	R		
Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	884/2003/23	Obras públicas	1	26-09-2003	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)
Sanidad	712/2002/18*	Reintegro de gastos	1	09-01-2003	R
	1155/2002/18*	Acceso a prestación ortoprotésica	1	11-02-2003	P
	1216/2001/18	Tratamiento de infertilidad y VIH	1	10-06-2003	R
	883/2002/01	Propuesta de que un asunto se lleve al Consejo de Atención Sociosanitaria	1	16-12-2003	R
	230/2003/18	Venta ambulante de productos de chacinería	1	23-04-2003	R
	665/2003/25	Silencio administrativo	1	11-07-2003	R
	868/2003/20	Empleado con derecho a vivienda	1	01-10-2003	R
SVS / Osakidetza	1016/2002/20*	Demanda de retribuciones	2	28-02-2003	R
	1053/2002/18*	Lista de espera	1	30-01-2003	R
	1118/2002/18*	Certificación de atención médica	1	09-01-2003	R
	1016/2002/20	Demanda de retribuciones	1	13-11-2003	R
	1250/2002/20	Concurso de traslados - Tratamiento a reingresados provisionales que son desplazados	1	23-04-2003	R
	214/2003/20	OPE de Osakidetza. Valoración de pruebas	1	02-04-2003	R
	235/2003/20	OPE de Osakidetza. Valoración de experiencia profesional	1	07-07-2003	R
	678/2003/18	Facturación a usuario del coste de asistencia	1	29-07-2003	P
	685/2003/18	Responsabilidad patrimonial	2	29-09-2003	R
	750/2003/20	OPE de Osakidetza. Valoración de pruebas	1	03-09-2003	R
	750/2003/20	OPE de Osakidetza. Valoración de pruebas	1	13-11-2003	R
	837/2003/18	Confidencialidad en atención a paciente	1	29-09-2003	R
	844/2003/20	OPE de Osakidetza. Valoración de pruebas	2	21-10-2003	R
	847/2003/18	Lista de espera	1	07-11-2003	R
	Transportes y Obras Públicas	174/2003/27	Concesión atraque en puerto	1	27-03-2003
174/2003/27		Concesión atraque en puerto	1	17-06-2003	R
358/2003/27		Ampliación puerto	1	07-05-2003	R
Eusko Trenbideak/ Ferrocarriles Vascos	787/2003/22	Accesibilidad a los vagones	2	28-11-2003	P
Vivienda y Asuntos Sociales	975/2002/16*	Ayudas Decreto 176/2002. Convivencia con hijos	1	21-03-2003	P
	1054/2002/27*	Vicios constructivos en viviendas sociales	1	13-01-2003	R
	901/2002/17	VPO reservada para personas con discapacidad inaccesible	2	19-05-2003	R
	59/2003/27	Descalificación VPO	1	08-05-2003	R
	59/2003/27	Descalificación VPO	1	17-06-2003	R
	90/2003/27	Desperfectos en vivienda de protección pública	1	12-03-2003	R
	90/2003/27	Desperfectos en vivienda de protección pública	3	29-07-2003	R
	93/2003/27	Retraso en entrega de vivienda	1	12-03-2003	R
	143/2003/27	Vivienda de protección pública	1	12-03-2003	R
	152/2003/27	Denegación de acceso a Etxebide	1	12-03-2003	R
	152/2003/27	Denegación de acceso a Etxebide	1	17-06-2003	R
	152/2003/27	Denegación de acceso a Etxebide	2	20-11-2003	R
	208/2003/27	Ayudas adquisición de vivienda	2	07-05-2003	R
	324/2003/27	Silencio administrativo	1	07-05-2003	R
	391/2003/23	Tramitación de un estudio de detalle	1	19-05-2003	R
	450/2003/27	Necesidad de una vivienda adaptada	3	29-07-2003	R
	494/2003/27	Retraso en la entrega de una vivienda	1	02-06-2003	R
	516/2003/27	Desperfectos en VPO	1	02-06-2003	R
	516/2003/27	Desperfectos en VPO	2	20-11-2003	P
	566/2003/27	Solicitud de VPO	2	03-11-2003	P
	571/2003/25	Ayudas a las víctimas de la represión de la dictadura	1	30-10-2003	R
	574/2003/27	Desperfectos en VPO	2	29-09-2003	R
	577/2003/27	Denegación de ayuda para vivienda libre usada	1	03-10-2003	R
	674/2003/27	Adjudicación VPO	1	29-09-2003	R
	675/2003/27	Contaminación acústica	1	21-11-2003	P

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Vivienda y Asuntos Sociales	681/2003/23	Silencio administrativo	1	29-09-2003	R
	686/2003/27	Denegación de ayuda para vivienda libre usada	2	15-12-2003	P
	701/2003/27	Devolución anticipada de préstamo de vivienda	2	20-11-2003	R
	711/2003/27	Denegación de ayuda para vivienda libre usada	1	30-09-2003	R
	724/2003/27	Adjudicación de vivienda social	2	20-11-2003	R
	780/2003/27	Viviendas de promoción oficial a familias numerosas	1	15-09-2003	R
	931/2003/17	VPO reservada para personas con discapacidad inaccesible	1	14-11-2003	P
	961/2003/17	Deficiencias en VPO	1	14-11-2003	P

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)
Asuntos Sociales	716/2002/01*	Solicitud de centro de día para personas con autismo	1	01-09-2003	R
	1227/2002/01	Límite de edad para acceder o seguir disfrutando del bono-taxi	1	01-09-2003	R
	1252/2002/21	Solicitud de residencia para dos personas con deficiencia mental	1	22-04-2003	R
	883/2002/01	Propuesta de que un asunto se lleve al Consejo de Atención Sociosanitaria	1	16-12-2003	P
	518/2003/01	Tramitación de la solicitud de plaza residencial para persona mayor	1	01-09-2003	R
	792/2003/16	Servicios no prestados por huelga en centro residencial. Solicitud de compensación	1	18-11-2003	R
Obras Públicas y Transportes	714/2003/22	Tala de árboles	2	28-11-2003	P
Obras Públicas y Urbanismo	311/2003/18	Uso del euskara en señal de tráfico	1	13-05-2003	R
Urbanismo y Medio Ambiente	631/2003/18	Desacuerdo con procedimiento de contratación	1	30-09-2003	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)
Administración Pública	441/2003/25	Responsabilidad patrimonial	1	30-10-2003	R
Hacienda y Finanzas	1040/2002/22*	Silencio administrativo	1	07-02-2003	R
	890/2003/22	Valor mínimo atribuible	1	05-11-2003	R
	948/2003/16	Retraso en devolución de IVA	1	18-11-2003	P
Obras Públicas y Transportes	944/2002/23*	Obras de la variante de Elorrio	2	12-03-2003	R
	1173/2002/23*	Responsabilidad patrimonial	1	10-02-2003	R
	1450/2001/22	Servicios nocturnos de Bizkaibus	1	19-06-2003	R
	181/2003/23	Responsabilidad patrimonial	1	27-06-2003	R
	227/2003/23	Expropiación forzosa	1	29-07-2003	R
	402/2003/23	Expropiación forzosa	1	15-07-2003	R
	441/2003/25	Responsabilidad patrimonial	1	30-05-2003	R
	441/2003/25	Responsabilidad patrimonial	1	31-07-2003	R

- 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)
Calidad en la Administración Foral	620/2003/20	OPE. Psicólogo. Valoración de experiencia profesional	1	01-10-2003	R
Desarrollo del Medio Rural	260/2002/19	Necesidad pertenecer a una cuadrilla y a la Federación de Caza de Gipuzkoa de Caza para poder cazar corzo y jabalí	3	09-12-2003	P
	959/2002/19	Instalación de puesto de caza en terreno privado sin autorización de sus propietarios	3	09-12-2003	P
	831/2003/25	Responsabilidad patrimonial	2	04-12-2003	P
Fiscalidad y Finanzas	1151/2002/24*	Sanción de tráfico	1	02-02-2003	R
	27/2003/16	Liquidación provisional y sanción por no atender requerimiento de presentación IRPF	1	26-05-2003	R
	48/2003/16	Recurso contra liquidación de IRPF sin resolver	1	26-05-2003	R
Infraestructuras Viarias	861/2003/17	Falta de accesibilidad en el entorno urbano	1	14-11-2003	R
Presidencia	1249/2002/16	Fraccionamiento del período de excedencia por cuidado de hijos	1	26-05-2003	R
Servicios Sociales	1101/2002/01	Parada del servicio de transporte al centro de día	1	03-04-2003	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)
Amurrio	131/2003/27	Debate de las mociones por el Pleno	2	08-05-2003	R
	549/2003/23	Licencia de edificación	1	30-09-2003	R
Artziniega	1019/2002/23	Legalidad urbanística	1	21-10-2003	P
Asparrena	393/2003/20	Pruebas selectivas. Valoración de titulaciones académicas	1	16-05-2003	R
Ayala / Aiara	1198/2002/17	Molestias por los ruidos producidos por una campana de una iglesia	1	04-06-2003	R
	1198/2002/17	Molestias por los ruidos producidos por una campana de una iglesia	1	29-09-2003	R
Iruña Oka / Iruña de Oca	419/2003/23	Legalidad urbanística	1	07-05-2003	R
	419/2003/23	Legalidad urbanística	1	30-09-2003	R
Laguardia	472/1999/19*	Retirada de vehículo de la vía pública	2	22-05-2003	P
	113/2003/23	Silencio administrativo	3	26-06-2003	R
Llodio	1004/2002/22*	Devolución de fianza	1	08-04-2003	R
Salvatierra / Agurain	779/2003/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	29-09-2003	R
Vitoria-Gasteiz	814/2001/23*	Legalidad urbanística	1	17-01-2003	R
	592/2002/17*	Disconformidad con la apertura de una bocatería	1	10-01-2003	R
	909/2002/22*	Anulación de dispositivos de señalización de paradas (TUVISA)	3	19-06-2003	R
	1091/2002/01*	Modificación de la renta básica	1	14-03-2003	R
	514/2000/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	29-04-2003	R
	1464/2001/19	Actuación de la Policía Local en accidente de tráfico	2	09-12-2003	P
	576/2002/16	Domicilio fiscal	1	18-11-2003	P
	582/2002/19	Notificaciones defectuosas en un procedimiento sancionador de tráfico	3	30-12-2003	P
	653/2002/22	Revisión de cláusulas contrato de concesión	1	05-11-2003	P
	1246/2002/20	Listas de contratación temporal	3	14-05-2003	R
	1246/2002/20	Listas de contratación temporal	1	06-11-2003	R
	121/2003/25	Responsabilidad patrimonial	2	30-05-2003	R
	231/2003/21	Centros especiales para presos con enfermedad mental	1	19-09-2003	R
	420/2003/23	Responsabilidad patrimonial	1	04-06-2003	R
	516/2003/27	Vicios de construcción en VPO	1	02-06-2003	R
	538/2003/23	Legalidad urbanística	1	26-06-2003	R
	590/2003/18	Uso del castellano únicamente en estación de autobuses	3	07-11-2003	P
	687/2003/22	Modificación de semáforos	2	28-11-2003	R
	742/2003/22	Responsabilidad patrimonial	2	28-11-2003	P
	807/2003/23	Viviendas de protección oficial	1	30-09-2003	R
1079/2003/18	Uso solo del castellano en información	1	22-12-2003	R	
1107/2003/19	Representaciones de mimo en la vía pública	1	26-11-2003	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)
Durana	532/2003/22	Arreglo de un camino	1	15-10-2003	R
Hereña	560/2003/23	Acceso a información	2	21-11-2003	P
Llanteno	724/2001/22*	Reclamación por daños	2	08-04-2003	P
Maestu	917/2002/22*	Falta de reparación de una fuga	2	24-03-2003	R
Mendarozketa	505/2003/22	Mal estado de un acceso	1	19-06-2003	R
	505/2003/22	Mal estado de un acceso	1	28-11-2003	R

- Territorio Histórico de Bizkaia

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Abanto y Ciérvana- Abanto Zierbena	886/2002/17*	Filtraciones de agua y molestias de ruidos que provienen de un local municipal	2	28-02-2003	R
	1224/2002/18*	Uso solo del castellano en publicidad	3	13-05-2003	R
	1224/2002/18	Uso solo del castellano en publicidad	1	11-07-2003	R
	1239/2002/23	Silencio administrativo	2	15-05-2003	R
Alonsotegi	485/2003/27	Solicitud de alta en padrón municipal de habitantes	3	21-11-2003	P
Amorebieta- Etxano	926/2003/18	Venta ambulante de productos de chacinería	2	22-12-2003	P
Arrankudiaga	1241/2002/23*	Legalidad urbanística	5	29-09-2003	R
Arrigorriaga	1021/2002/22*	Silencio administrativo	3	19-06-2003	P
	1223/2002/18*	Publicidad únicamente en castellano	3	13-05-2003	R
Atxondo	383/2003/23	Legalidad urbanística	3	26-09-2003	R
Balmaseda	132/2003/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	29-04-2003	R
	132/2003/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	14-11-2003	R
Barakaldo	767/2002/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	13-01-2003	R
	784/2002/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	13-01-2003	R
	112/2003/23	Responsabilidad patrimonial	1	15-04-2003	R
	363/2003/27	Construcción de centro cívico frente a fachada	1	08-05-2003	R
	409/2003/27	Construcción de centro cívico frente a fachada	3	21-11-2003	P
	585/2003/18	Uso del euskara en publicidad	1	11-07-2003	R
	696/2003/23	Proyecto de reparcelación	2	21-11-2003	R
	233/2002/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	03-03-2003	R
Basauri	812/2002/17*	Actividades clasificadas en suelo industrial	1	13-01-2003	R
	442/2003/23	Responsabilidad patrimonial	3	19-11-2003	P
	455/2003/27	Licencia para instalar un ascensor	1	08-05-2003	R
Berango	1133/2002/22*	Árboles sobre vía pública	1	07-02-2003	R
Bermeo	1176/2002/23	Licencia urbanística	1	30-01-2003	R
	404/2003/27	Adecuación de edificación a normativa urbanística	1	07-05-2003	R
	627/2003/22	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	10-10-2003	P
Bilbao	431/2001/19*	Régimen específico de estacionamiento en zona OTA para personas con discapacidad	3	08-07-2003	R
	837/2001/22*	Recuperación de bienes en depósitos municipales	1	08-04-2003	R
	402/2002/19*	Denegación tarjeta OTA	1	19-02-2003	R
	403/2002/19*	Denegación tarjeta OTA	1	19-02-2003	R
	420/2002/19*	Denegación tarjeta OTA	1	19-02-2003	R
	433/2002/19*	Denegación tarjeta OTA	1	19-02-2003	R
	446/2002/19*	Denegación tarjeta OTA	1	19-02-2003	R
	451/2002/19*	Denegación tarjeta OTA	1	18-02-2003	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)	
Bilbao	456/2002/19*	Denegación tarjeta OTA	3	08-07-2003	R	
	584/2002/19*	Denegación tarjeta OTA	1	18-02-2003	R	
	682/2002/24*	Procedimiento sancionador. Tráfico	1	24-01-2003	R	
	833/2002/19*	Denegación tarjeta OTA	1	18-02-2003	R	
	919/2002/22*	Retrasos en el realojo	1	15-01-2003	R	
	926/2002/24*	Retirada de vehículos de la vía pública	1	21-01-2003	R	
	968/2002/25*	Responsabilidad patrimonial	2	19-03-2003	R	
	1100/2002/19*	Multas OTA	1	18-02-2003	R	
	1192/2002/19*	Denegación tarjeta OTA	3	08-07-2003	R	
	1216/2002/23*	Reclamación de daños	1	10-02-2003	R	
	424/2002/24	Abandono de vehículos. Procedimiento sancionador. Tráfico	1	17-09-2003	R	
	1183/2002/18	Revisión de precios en contrato administrativo	4	11-07-2003	R	
	1183/2002/18	Revisión de precios en contrato administrativo	2	22-12-2003	P	
	19/2003/23	Acceso a garajes	1	03-04-2003	R	
	28/2003/19	Denegación tarjeta OTA	3	29-09-2003	P	
	32/2003/17	Insalubridad en terreno municipal	1	29-09-2003	R	
	136/2003/19	Mal funcionamiento de los parquímetros de OTA	3	29-09-2003	P	
	197/2003/27	Concesión de parcela de garaje	2	17-06-2003	R	
	338/2003/28	Pasividad de la Policía Municipal en vigilancia de aparcamientos reservados a personas con discapacidad	1	22-05-2003	R	
	357/2003/23	Silencio administrativo	1	14-05-2003	R	
	389/2003/22	Tasas de bomberos-Procedimiento ejecutivo	1	19-06-2003	R	
	389/2003/22	Tasas de bomberos-Procedimiento ejecutivo	1	15-10-2003	R	
	535/2003/27	Reclamación de cantidad	1	29-09-2003	R	
	542/2003/19	Multas OTA	1	29-09-2003	R	
	543/2003/19	Sanción a un bar por incumplir el horario de cierre	1	29-09-2003	R	
	577/2003/27	Denegación de ayudas vivienda libre usada	1	29-09-2003	R	
	642/2003/22	Fuga en conducción de aguas fecales	2	28-11-2003	P	
	710/2003/23	Obras de urbanización	2	19-11-2003	P	
	783/2003/18	Uso de idiomas oficiales en un procedimiento de apremio	2	07-11-2003	R	
	909/2003/19	Funcionamiento OTA	1	30-12-2003	P	
	994/2003/19	OTA	1	09-12-2003	P	
	Carranza	930/2000/23*	Información urbanística	3	17-09-2003	R
		424/2003/16	Liquidación del IIVTNU sobre inmueble rústico	2	10-12-2003	R
Derio	1027/2003/18	Venta ambulante de productos de chacinería	1	07-11-2003	R	
Durango	16/2002/19*	Denuncia falta de seguridad ciudadana	3	08-07-2003	R	
	1055/2002/16*	Tributación local. Cuotas mínimas	1	18-02-2003	R	
	1027/2002/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	19-05-2003	R	
	81/2003/22	Vertidos de aguas por falta de canalización	1	14-05-2003	R	
	717/2003/22	Tasa de basuras. Tarifa no establecida en ordenanza	1	15-10-2003	R	
	718/2003/22	Aprobación de ordenanzas. Procedimiento	2	28-11-2003	P	
Erandio	1213/2000/19*	Problemas para estacionar en plazas reservadas a personas con discapacidad	2	22-05-2003	R	
	573/2002/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	3	04-06-2003	R	
	892/2002/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	28-02-2003	P	
	502/2003/27	Denegación de autorización para venta de panteón	1	17-06-2003	R	
	502/2003/27	Denegación de autorización para venta de panteón	1	29-09-2003	R	
	953/2003/16	IBI. Pago duplicado	1	18-11-2003	R	
Galdakao	996/2002/25*	Responsabilidad patrimonial	4	25-11-2003	P	
	141/2003/27	Silencio administrativo	2	07-05-2003	R	
	141/2003/27	Silencio administrativo	1	29-07-2003	R	
	178/2003/27	Orden de demolición de cierre de balcón	1	07-05-2003	R	
	179/2003/27	Orden de demolición de cierre de balcón	2	07-05-2003	R	
	565/2003/23	Licencia urbanística	1	26-09-2003	R	
	1039/2003/22	Áreas de juegos infantiles	1	28-11-2003	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)
Galdames	423/2003/27	Urbanización de caminos	1	07-05-2003	R
	423/2003/27	Urbanización de caminos	1	29-07-2003	R
Gamiz-Fika	862/2003/22	Disciplina urbanística: obras sin licencia	1	15-10-2003	R
Gautegiz	576/2003/23	Disciplina urbanística	1	29-09-2003	R
Arteaga	943/2003/20	Proceso selectivo. Vacante de auxiliar administrativo	1	19-11-2003	R
Getxo	759/2000/19*	Exhibición de pancartas en los plenos del Ayuntamiento	1	17-01-2003	P
	789/2002/17*	Contra la instalación de una antena de telefonía móvil	1	13-01-2003	R
	922/2002/20*	Representación del personal laboral	2	28-02-2003	R
	1088/2002/22*	Fuga en conducción	1	07-02-2003	R
	1131/2002/23*	Silencio administrativo	2	11-03-2003	R
	749/2002/20	Silencio administrativo	2	29-05-2003	R
	749/2002/20	Silencio administrativo	2	16-12-2003	P
	789/2002/17	Contra la instalación de una antena de telefonía móvil	1	14-07-2003	R
	789/2002/17	Contra la instalación de una antena de telefonía móvil	1	14-11-2003	R
	922/2002/20	Representación del personal laboral	2	05-11-2003	R
	1171/2002/25	Responsabilidad patrimonial	1	16-05-2003	R
	310/2003/20	Representación del personal laboral	2	18-09-2003	R
	391/2003/23	Tramitación de un estudio de detalle	1	19-05-2003	R
	484/2003/27	Disciplina urbanística	1	02-06-2003	R
	920/2003/25	Responsabilidad patrimonial	2	04-12-2003	R
	Gorliz	1080/2002/23	Silencio administrativo	1	10-02-2003
791/2003/17		Actividades clasificadas en suelo urbano	1	29-09-2003	R
Güeñes	512/2003/18	Venta ambulante de productos de chacinería	1	07-11-2003	R
Lemoa	750/2002/23*	Legalidad urbanística	1	10-02-2003	R
Lemoiz	793/2003/18	Venta ambulante de productos de chacinería	1	26-09-2003	R
Loiu	331/2003/18	Fumar en lugares públicos	1	13-05-2003	R
	331/2003/18	Fumar en lugares públicos	1	07-11-2003	R
Markina-Xemein	1012/2002/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	14-11-2003	P
	1045/2002/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	14-11-2003	P
	1046/2002/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	14-11-2003	P
Maruri-Jatabe	317/2002/23*	Instalación de invernaderos	1	17-01-2003	R
Mendata	968/2003/25	Solicitud de empadronamiento	1	25-11-2003	R
Mungia	804/2001/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	13-01-2003	R
	230/2003/18	Venta ambulante de productos de chacinería	3	07-11-2003	R
	821/2003/23	Silencio administrativo	2	19-11-2003	R
Muskiz	712/2003/23	Legalidad urbanística	2	19-11-2003	P
Ondarroa	874/2003/20	Necesidades temporales en la Policía Local	2	03-12-2003	P
Orozko	462/2002/23	Molestias por obras	2	14-05-2003	R
Plentzia	1097/2001/19*	Tarjeta estacionamiento para personas con discapacidad	1	18-02-2003	P
	1078/2002/23	Silencio administrativo	3	14-05-2003	R
Portugalete	1127/2001/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	28-02-2003	R
	1250/2001/25*	Responsabilidad patrimonial	2	19-03-2003	R
	984/2002/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	28-02-2003	R
	999/2002/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	28-02-2003	R
	1105/2002/23*	Obras de construcción de garaje	1	10-02-2003	R
	1222/2002/18*	Publicidad únicamente en castellano	4	11-07-2003	R
	984/2002/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	3	19-12-2003	P
	1110/2002/24	Responsabilidad patrimonial	1	24-10-2003	P
	1217/2002/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	29-02-2003	R
	79/2003/27	Falta de devolución de fianza	1	12-03-2003	R
	79/2003/27	Falta de devolución de fianza	3	30-09-2003	R
	215/2003/23	Silencio administrativo	1	14-05-2003	R
	790/2003/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	14-11-2003	R
	Santurtzi	624/2002/25	Responsabilidad patrimonial	2	01-07-2003
988/2003/19		No le dejan hacer uso de las instalaciones del polideportivo municipal	1	21-10-2003	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)
Santurtzi	988/2003/19	No le dejan hacer uso de las instalaciones del polideportivo municipal	1	26-11-2003	R
	1054/2003/25	Responsabilidad patrimonial	1	04-12-2003	P
Sestao	1082/2002/24*	Retirada de vehículos de la vía pública	1	18-02-2003	R
	1093/2002/22*	Oferta de una vivienda al Ayuntamiento	1	07-02-2003	R
	262/2002/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	04-06-2003	R
	675/2002/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	3	29-09-2003	P
	1129/2002/21	Irregularidades en centro de detención de la Policía Municipal	1	16-10-2003	R
	216/2003/27	Degradación del barro de Simondrogas	1	07-05-2003	R
Sopelana	1/2003/18	Control de perros sueltos	2	13-05-2003	R
Sopuerta	155/2003/22	Arreglo de un camino	1	31-03-2003	R
	155/2003/22	Arreglo de un camino	2	15-10-2003	P
	163/2003/22	Arreglo de un camino	1	31-03-2003	R
	163/2003/22	Arreglo de un camino	2	15-10-2003	P
	370/2003/22	Solicitud de concesión de terrenos comunales	2	27-11-2003	R
	562/2003/27	Recuperación de bienes comunales	3	21-11-2003	R
	1026/2003/18	Venta ambulante de productos de chacinería	3	07-11-2003	R
	1117/2002/23*	Legalidad urbanística	1	17-01-2003	R
Zeberio	98/2003/23	Silencio administrativo	1	14-05-2003	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)
Andoain	610/2003/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	29-09-2003	R
Astigarraça	559/2003/17	Vertidos	1	29-09-2003	R
Azkoitia	881/2003/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	14-11-2003	R
Beasain	806/2002/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	28-02-2003	R
Berastegi	836/2003/29	Recojida de aguas pluviales	1	25-09-2003	R
Deba	366/2003/27	Derribo de vivienda	1	29-07-2003	P
Donostia-San Sebastián	209/2002/19*	Inhibición policía local en accidente de tráfico	1	18-02-2003	R
	904/2002/23*	Silencio administrativo	2	12-03-2003	R
	1096/2002/28*	Sanción de tráfico	1	18-02-2003	R
	168/2002/17	Actividades y olores molestos	1	03-03-2003	R
	209/2002/19	Inhibición de la Policía Local en accidente de tráfico	1	22-05-2003	R
	1242/2002/23	Silencio administrativo	1	11-03-2003	R
	186/2003/23	Silencio administrativo	3	26-09-2003	R
	368/2003/24	Retirada de vehículos de la vía pública	1	29-09-2003	R
	490/2003/19	Decomiso de mercancías en venta ambulante	1	08-07-2003	R
	490/2003/19	Decomiso de mercancías en venta ambulante	1	29-09-2003	R
	490/2003/19	Decomiso de mercancías en venta ambulante	1	26-11-2003	R
	528/2003/18	Uso del euskara en presentación de VPO	2	29-09-2003	R
	554/2003/22	Solicitud de vado permanente	2	15-10-2003	R
	665/2003/23	Silencio administrativo	2	19-11-2003	R
	682/2003/23	Silencio administrativo	2	19-11-2003	P
	771/2003/23	Silencio administrativo	2	19-11-2003	R
	820/2003/19	Silencio administrativo	1	30-12-2003	P
	824/2003/23	Silencio administrativo	1	26-09-2003	R
	834/2003/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	29-09-2003	R
937/2003/23	Silencio administrativo	1	19-11-2003	P	

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Donostia-San Sebastián	963/2003/19	Decomiso de mercancías en venta ambulante	1	12-11-2003	R
	986/2003/19	Defectuosa notificación en sanción de tráfico	2	09-12-2003	P
	1050/2003/19	Representación de mimo en la vía pública	1	11-11-2003	R
Eibar	584/2003/18	Uso solo del castellano en información de obras	1	11-07-2003	R
	7/2003/23	Silencio administrativo	1	03-04-2003	R
Elgoibar	396/1999/22	Ruidos molestos	1	22-10-2003	R
	489/2003/23	Prestación de servicios públicos	2	17-07-2003	R
Errenteria	667/2003/23	Empadronamiento	1	23-10-2003	R
Hondarribia	1032/2002/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	12-02-2003	R
	1033/2002/23*	Urbanización	1	06-02-2003	R
	1034/2002/19*	Solicitan modificar la ordenanza OTA	1	18-02-2003	R
	616/2001/23	Disciplina urbanística	2	04-06-2003	R
Ibarra	440/2002/23*	Disciplina urbanística	2	12-03-2003	R
	993/2003/19	Silencio administrativo	1	30-12-2003	P
Irun	147/2003/23	Museo de la Romanización	1	26-09-2003	R
	1017/2003/23	Legalidad urbanística	1	19-11-2003	P
Irura	428/2003/20	Pruebas selectivas. Valoración de experiencia previa	1	14-05-2003	R
Lasarte-Oria	394/2002/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	14-11-2003	P
	591/2003/18	Uso de los dos idiomas oficiales en colonias de verano	1	11-07-2003	R
Leaburu	144/2003/27	Silencio administrativo	3	17-06-2003	R
	145/2003/27	Silencio administrativo	3	17-06-2003	R
Mutriku	358/2003/27	Ampliación de un puerto	4	25-11-2003	P
Oiartzun	884/2003/23	Obras públicas	1	26-09-2003	R
Ordizia	176/2003/22	Titularidad de una farola	1	19-06-2003	R
Orío	503/2002/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	28-02-2003	R
	634/2002/24*	Responsabilidad patrimonial	1	20-02-2003	R
	634/2002/24	Responsabilidad patrimonial	1	24-10-2003	P
	843/2003/17	Disciplina urbanística	2	14-11-2003	P
Ormaiztegui	279/2002/23	Parcelación urbanística	1	27-06-2003	R
Pasaia	177/2002/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	14-02-2003	P
	1000/2002/23*	Responsabilidad patrimonial	2	11-02-2003	P
	1215/2002/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	06-06-2003	R
	446/2003/27	Alta en el padrón municipal de habitantes	1	06-06-2003	R
	479/2003/27	Alta en el padrón municipal de habitantes	1	06-06-2003	R
	910/2003/22	Accesibilidad al transporte público	1	28-11-2003	p
Urretxu	752/2002/22	Agua no potable	1	15-10-2003	R
Usurbil	707/2003/16	Consumo de agua	1	18-11-2003	P
Villabona	930/2003/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	14-11-2003	R
Zarautz	1005/2002/23	Silencio administrativo	1	17-01-2003	R
	1005/2002/23	Silencio administrativo	2	13-05-2003	R
	486/2003/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	04-06-2003	R
	486/2003/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	29-09-2003	R
Zumaia	939/2003/23	Silencio administrativo	1	19-11-2003	P

D) Otros organismos públicos

	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	828/2002/21	Denegación de acceso a un expediente	1	08-07-2003	R
Colegio de Abogados de Gipuzkoa	372/2003/21	Falta de respuesta del colegio de abogados	1	16-10-2003	R
Consejo Vasco de la Abogacía	366/2001/21	Denegación de acceso a un expediente	1	02-10-2003	R
Consortio de Aguas Bilbao Bizkaia	449/2002/22	Daños derivados de la construcción de un interceptor	1	04-08-2003	R
Mancomunidad de Servicios Uribe Kosta	1097/2001/19*	Tarjeta estacionamiento para personas con discapacidad	1	18-02-2003	R
Mebisa Metro de Bilbao	1077/2002/22*	Dispositivo de cierre de las máquinas canceladoras	1	31-01-2003	R
	1077/2002/22	Dispositivo de cierre de las máquinas canceladoras	1	14-05-2003	R
	1077/2002/22	Dispositivo de cierre de las máquinas canceladoras	1	15-10-2003	P
	100/2003/22	Responsabilidad por caída	1	08-04-2003	R
	449/2003/22	Retirada de una bicicleta de la vía pública	1	15-07-2003	R
Organismos y administraciones del Estado	589/2003/18	Derecho a utilizar el euskara en matrimonio civil	1	29-09-2003	R
Servicios de Txingudi S.A.	309/2000/23*	Responsabilidad patrimonial	1	03-02-2003	R
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea	615/2002/25*	Silencio administrativo. Recursos elecciones órganos académicos	1	13-02-2003	R
	785/2002/20	Acceso a informes de auditoría interna	1	23-04-2003	R
	5/2003/16	Devolución importe matrícula universitaria	1	26-05-2003	R
	408/2003/20	Demanda retributiva	1	12-06-2003	R
	443/2003/20	Convocatoria de una plaza de profesor asociado	1	29-05-2003	R
	827/2003/20	Flexibilidad horaria	1	18-09-2003	R

4. RELACIÓN DE APERCIBIMIENTOS EFECTUADOS POR LA ARARTEKO DURANTE EL 2003

A) Gobierno Vasco

Departamento	Cargo	Titular	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del apercibimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Educación, Universidades e Investigación	Directora del Gabinete	Ilma. Sra. D.ª Igone Martínez de Luna	1030/2002/25*	Consideración de minusvalías en el acceso a estudios de FP	15/05/2003	R
Interior	Director del Gabinete	Ilmo. Sr. D. Javier Portuondo	119/2002/19	Actuación de la Ertzaintza	18/02/2003	R
Vivienda y Asuntos Sociales	Director del Gabinete	Ilmo. Sr. D. Agustín Atxa Picaza	90/2003/27	Desperfectos en vivienda de protección pública	30/09/2003	R
			450/2003/27	Necesidad de una vivienda adaptada	30/09/2003	R

B) Diputaciones forales

- Diputación Foral de Bizkaia

Departamento	Cargo	Titular	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del apercibimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Obras Públicas y Transportes	Diputado Foral	Ilmo. Sr. D. José Félix Basozabal	944/2002/23*	Obras de la variante de Elorrio	12/05/2003	R

C) Ayuntamientos**- Territorio Histórico de Bizkaia**

Ayuntamiento	Cargo	Titular	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del apercibimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Abanto y Ciérvana Abanto Zierbena	Alcalde	Juan José Gómez Mezcorta	886/2002/17*	Filtraciones de agua y molestias de ruidos que provienen de un local municipal	30/04/2003	R
Arrigorriaga	Alcalde	Alberto Ruiz de Azua	1126/2001/19	Negativa del Ayuntamiento a darle de alta en el padrón	18/02/2003	R
Atxondo	Alcalde	José Antonio Igarza	383/2003/23	Legalidad urbanística	26/11/2003	R
Bilbao	Alcalde	Ilmo. Sr. D. Iñaki Azkuna	589/2002/19*	Denegación de tarjeta de OTA	18/02/2003	R
			968/2002/25*	Responsabilidad patrimonial	16/05/2003	R
Carranza	Alcalde	José Luis Portillo	930/2000/23*	Información urbanística	15/12/2003	P
Erandio	Alcalde	Mikel Arieta-Araunabeña	892/2002/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	30/04/2003	P
Galdakao	Alcalde	Joseba Escribano Etxebarria	996/2002/25*	Responsabilidad patrimonial	16/05/2003	P
Plentzia	Alcalde	Nicolás Oñate	1097/2001/19*	Tarjeta estacionamiento para personas con discapacidad	23/05/2003	R
			1078/2002/23	Silencio administrativo	15/10/2003	R
Portugalete	Alcalde	Miguel Ángel Cabieces	1127/2001/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	30/04/2003	R
			1250/2001/25	Responsabilidad patrimonial	16/05/2003	R
			984/2002/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	30/04/2003	R
			999/2002/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	30/04/2003	R
Sestao	Alcalde	Segundo Calleja Macho	675/2002/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	13/01/2003	R

- Territorio Histórico de Gipuzkoa

Ayuntamiento	Cargo	Titular	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del apercibimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Donostia-San Sebastián	Alcalde	Ilmo. Sr. D. Odón Elorza	4/2002/23*	Mantenimiento de terrenos	10/03/2003	R
			904/2002/23*	Silencio administrativo	07/05/2003	R
Orio	Alcaldesa	Mirari Arruabarrena	634/2002/24*	Responsabilidad patrimonial	28/05/2003	R
Pasaia	Alcalde	Juan Carlos Alduntzin	1000/2002/23*	Responsabilidad patrimonial	10/03/2003	R

D) Otros organismos públicos

	Cargo	Titular	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del apercibimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Mancomunidad de Servicios Uribe Kosta	Presidente	José M ^º Ezpeleta	1097/2001/19*	Tarjeta estacionamiento para personas con discapacidad	23/05/2003	R

CAPÍTULO V

CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA ARARTEKO

El artículo 11.b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko establece la posibilidad de “*dirigir recomendaciones o recordar los deberes legales a los órganos competentes, a los funcionarios o a sus superiores para procurar corregir los actos ilegales o injustos o lograr una mejora de los servicios de la Administración*”. Por ello, cuando al desarrollar nuestra labor de tramitación de quejas, llegamos a la conclusión de que la actuación administrativa no ha sido correcta, bien porque se ha producido una vulneración de los derechos de los ciudadanos, bien porque se han incumplido las previsiones del ordenamiento jurídico o bien porque el actuar administrativo sometido a control es susceptible de mejora desde una perspectiva más garantista o más eficaz en el cumplimiento de los objetivos propios de un servicio público, la Ararteko dirige una recomendación a la administración afectada por la queja, solicitándole que modifique su actuación.

Es preciso matizar, no obstante, que no siempre es necesario llegar a dictar una recomendación. En muchas ocasiones, la Administración, con sólo recibir un escrito de petición de información de esta institución sobre una concreta actuación y comprobar que su actuación no ha sido acorde con la legalidad, reconoce, sin más dilación, que su obrar no ha sido correcto, reponiendo al ciudadano en el derecho que le había sido conculcado. Esta forma de solucionar los problemas, que no exige el pronunciamiento expreso de una recomendación, ha supuesto que 246 actuaciones administrativas en las que se había detectado irregularidad se hayan solucionado sin necesidad de dictar recomendación alguna.

Hecha esta aclaración y ciñéndonos únicamente al cumplimiento de las recomendaciones emitidas, hay que destacar que de las 36 dictadas en el año 2003, así como de las 19 que quedaron pendientes según los datos del informe del pasado año 2002: 17 han sido aceptadas; 24 no han sido aceptadas, 13 siguen pendientes de respuesta o decisión definitiva y 1 se ha suspendido por haberse residenciado el asunto en sede jurisdiccional.

Es preciso señalar que más de la mitad de las recomendaciones no aceptadas (13) responden a expedientes que tienen que ver con actuaciones sancionadoras en materia de tráfico y con cuestiones de responsabilidad administrativa.

Desde una perspectiva meramente cuantitativa, podemos señalar que en el presente año 2003, sin considerar naturalmente las recomendaciones que continúan pendientes, han sido aceptadas el 40,5 % de las recomendaciones formuladas.

De todos modos, al efectuar una valoración de estos resultados no podemos olvidar que las recomendaciones formuladas por esta institución no tienen carácter vinculante y que, en consecuencia, sólo disponemos de la persuasión como arma para intentar reponer las situaciones jurídicas de los ciudadanos que han solicitado nuestra intervención.

Pero más aún, es necesario reparar en que cada recomendación que no es aceptada no sólo supone un impedimento de la función garantista de esta institución, sino que implica fundamentalmente la persistencia en el incumplimiento de la legalidad o en la vulneración de los derechos de los ciudadanos, impidiendo la reposición en sus legítimos derechos.

Así, preocupados por esta realidad, debemos destacar la importancia que esta institución otorga a la necesidad de motivar adecuadamente las resoluciones que se dirigen a las administraciones públicas, en particular cuando lo que se solicita es una modificación de una decisión o la variación de determinados criterios de intervención. Siempre hemos indicado que la carencia de capacidad coercitiva nos lleva a desarrollar mayores esfuerzos dialécticos, a profundizar en nuestros análisis, a contrastar las discrepancias jurídicas y a reiterar nuestros argumentos cuando observamos reticencias injustificadas a la hora de cumplir nuestras recomendaciones y recordatorios. Es decir, procuramos agotar todas nuestras posibilidades de intervención, con el único objetivo de que se repongan las situaciones irregulares que hemos llegado a constatar, y se modifiquen, particular y/o genéricamente, prácticas ilegales o injustas.

Siempre hemos admitido que cuando la institución del Ararteko recomienda la modificación de una actuación administrativa, la Administración pueda no compartir la interpretación jurídica de la recomendación y argumentar cuáles son sus motivos de discrepancia. En estos casos, en los que se produce una discrepancia jurídica de la Administración, esta institución se reafirma, en su caso, en su recomendación y hace constar en el informe anual su falta de aceptación.

Otra valoración distinta merecen aquellos supuestos en los que la administración afectada no contesta si acepta o no la recomendación. En estos casos se presume que la falta de respuesta encubre un incumplimiento de la recomendación, por lo que se le comunica a la administración que, de persistir en su actitud de no contestar, se entenderá por no aceptada la recomendación y se hará constar esta circunstancia en el informe anual al Parlamento.

Esta actividad poco respetuosa institucionalmente impide conocer los argumentos para no aceptar la recomendación, y, en muchas ocasiones, simplemente evita tener que explicitar la carencia de apoyo jurídico a la decisión administrativa adoptada.

Merece destacarse la falta de respuesta, a pesar de los requerimientos efectuados en tal sentido, del Ayuntamiento de Zumaia a la recomendación dictada en el expediente de queja nº 670/2001 y de la UPV/EHU a la recomendación dictada en el expediente de queja nº 615/2002. Esta actitud ha determinado que esas recomendaciones hayan sido calificadas, definitivamente, como no aceptadas.

Otra forma -a nuestro juicio- nada deseable de concluir los expedientes en los que se ha dictado una recomendación es la de su falta de aceptación sin que la administración requerida vierta argumentos suficientes que fundamenten esa actitud negativa. Así ha ocurrido, por ejemplo, en la recomendación dirigida al Ayuntamiento de Basauri en el expediente de queja nº 685/2002.

Entendemos que estas formas de actuación -la falta de respuesta o la respuesta negativa injustificada- suponen una fractura en el reconocimiento de las funciones que nos han sido encomendadas como institución comisionada del Parlamento Vasco. Asimismo, en nuestra opinión, estas conductas muestran una actitud desconsiderada para con aquellos ciudadanos que, utilizando uno de los mecanismos de los que se ha dotado

el Estado de Derecho para resolver los problemas, han acudido a una institución garantista solicitando amparo para que se reconozcan sus derechos y se cumpla el ordenamiento jurídico.

A continuación efectuamos una reseña del estado de las recomendaciones dictadas en el año 2003 y de aquellas que a 31 de diciembre de 2002 se encontraban pendientes de respuesta definitiva. Esta reseña se plasma mediante la descripción somera de las recomendaciones agrupadas en tres categorías: 1) las que han sido aceptadas por la Administración; 2) las que no han sido aceptadas por la Administración; 3) las que al cerrar la elaboración del presente informe se encuentran pendientes de una respuesta definitiva por parte de la Administración y 4) las que han sido suspendidas por haberse residenciado el asunto en sede jurisdiccional.

1. RECOMENDACIONES ACEPTADAS

A) GOBIERNO VASCO

Departamento de Interior

* **Expediente 1797/1998/19 (Recomendación nº 27/1999)**. Se recomendó que se revocara de oficio la 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 244/2001/24 (Recomendación nº 33/2003)**. Se recomendó que se dejase sin efectos la sanción impuesta a (...) en el procedimiento sancionador nº (...), instruido como consecuencia de la denuncia formulada el día (...)

Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social

* **Expediente 1102/2002/16 (Recomendación nº 25/2003)**. Se recomendó que se iniciara un expediente sancionador contra Vitalpensión EPSV por infracción grave, al haber incumplido el plazo de ejecución de la solicitud de traslado de los derechos consolidados titularidad de D. (...).

Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente

* **Expediente 670/1996/23 (Recomendación nº 25/2002)**. Se recomendó que tras los trámites administrativos oportunos, se resolviera expresamente la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por el promotor de la queja, y que se le indemnizara por los perjuicios ocasionados en el molino de su propiedad como consecuencia de las obras de la presa de Ibai-Eder.

* **Expediente 670/1996/23 (Recomendación nº 26/2002)**. Se recomendó que tras los trámites administrativos pendientes se resolviera la concesión, al Consorcio de Aguas de Gipuzkoa, del aprovechamiento previsto en la presa Ibai-Eder para abastecimiento de población, y se determinara la indemnización a su cargo, como consecuencia de los daños y perjuicios que se hubieran podido ocasionar a la concesión preexistente para uso industrial de molino harinero.

Departamento de Sanidad

* **Expediente 712/2002/18 (Recomendación nº 3/2003)**. Se recomendó que se revisase la denegación de la petición de (...), de abono de los gastos por desplazamiento en transporte no sanitario, y se dictase una nueva, aplicando para ello los mismos criterios que, en el momento de los hechos, fueran utilizados para otros usuarios en situación igual a la suya. Es decir, que se le diera el mismo tratamiento que recibían entonces los demás usuarios de la zona de salud de Álava.

Departamento de Transportes y Obras Públicas

* **Expediente 541/2000/19 (Recomendación nº 6/2001)**. Se recomendó que en el lugar previsto para estacionamiento en el puerto de Donostia-San Sebastián se reservasen un mínimo de tres plazas para el uso exclusivo de vehículos de personas con discapacidad o movilidad reducida, conforme a las previsiones contenidas en la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, y en el Decreto 68/2000, de 11 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación, dictado en ejecución de la ley anterior. Asimismo, se recomendó que, en la aplicación del régimen previsto para la regulación del estacionamiento en el puerto de Donostia-San Sebastián, se tuvieran en cuenta las previsiones del Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, por el que se regula la Tarjeta de Estacionamiento para Personas con Discapacidad y se adapta al Modelo Comunitario Uniforme.

B) ADMINISTRACIÓN LOCAL

AYUNTAMIENTOS DE ÁLAVA

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

* **Expediente 814/2001/23 (Recomendación nº 28/2002)**. Se recomendó que se resolviera expresamente la solicitud de licencia de ampliación de actividad presentada por el titular de un restaurante, conforme a las determinaciones previstas en la Ley 3/1998, de Protección del Medio Ambiente y a los artículos 42 y 43 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Asimismo, se recomendó que los servicios municipales correspondientes realizaran una visita de inspección para comprobar que la ampliación de la actividad se desarrollaba conforme a la normativa técnica correspondiente, para evitar las molestias y los riesgos a terceros.

Ayuntamiento de Amurrio

* **Expediente 549/2003/23 (Recomendación nº 29/2003)**. Se recomendó que se resolviera expresamente la solicitud de licencia de construcción de una vivienda unifamiliar de acuerdo únicamente con las determinaciones urbanísticas previstas en las Normas Subsidiarias para el suelo urbano en el barrio de Lekamaña, ya que en este supuesto, no era de aplicación el artículo 73 del TRLS de 1976, al no haber quedado justificado el impacto negativo del proyecto en el ambiente.

Ayuntamiento de Llodio

* **Expediente 1002/2002/23 (Recomendación nº 13/2003)**. Se recomendó que se mantuviera el régimen de obligaciones municipales que se derivasen de las obligaciones suscritas y del uso público que grava a la propiedad de la comunidad de propietarios de (...) nº (...).

AYUNTAMIENTOS DE BIZKAIA

Ayuntamiento de Bilbao

* **Expediente 384/2002/16 (Recomendación nº 35/2002)**. Se recomendó que se entregaran de oficio los justificantes del pago de los recibos de padrón con domiciliación bancaria, dando así cumplimiento a las previsiones contenidas en el Reglamento de Recaudación del Territorio Histórico de Bizkaia, aprobado por Decreto Foral 36/1997, de 18 de marzo.

Ayuntamiento de Getxo

* **Expediente 979/2000/19 (Recomendación nº 23/2003)**. Se recomendó que se dejaran sin efecto tanto la sanción que se impuso al reclamante en el procedimiento sancionador nº (...) como el procedimiento de apremio tramitado para ejecutar ésta forzosamente, y se devolviera, en su caso, al interesado la cantidad que hubiera abonado para hacer efectiva la sanción.

AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA

Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

* **Expediente 53/2001/23OF (Recomendación nº 37/2002)**. Se recomendó que se evitase utilizar animales como reclamo publicitario en el sorteo de la feria de Santo Tomás, y que se garantizase que en el evento iban a respetarse los artículos 4 y 5 de la Ley 6/1993, de 29 de octubre, de Protección de los Animales, así como el artículo 9 de la propia Ordenanza municipal reguladora de la tenencia y protección de animales.

* **Expediente 974/2002/21 (Recomendación nº 24/2003)**. Se recomendó que la Guardia Municipal iniciara, de oficio, a una investigación interna siempre que existieran motivos razonables para pensar que se había producido una actuación policial irregular. Así, las quejas o denuncias formuladas por la ciudadanía, cualquiera que sea su cauce, han de aceptarse como un primer indicio, que debe ser investigado en todo caso, sin que quepa su rechazo de plano. Se incoarán las diligencias informativas, sin perjuicio de suspenderlas cuando los hechos sean objeto de un procedimiento penal.

De igual modo se recomendó, con vistas al futuro, que la Guardia Municipal utilice como instrumento de control y evaluación de la calidad del servicio policial los datos disponibles sobre el número de detenciones motivadas por enfrentamientos surgidos a raíz de una actuación policial; sobre la frecuencia con la que los agentes aparecen como denunciados en atestados por ese tipo de infracciones penales; cantidad de quejas recibidas por intervenciones policiales, etc.

Ayuntamiento de Errenteria

* **Expediente 758/2001/24 (Recomendación nº 1/2003)**. Se recomendó la devolución de las cantidades cobradas en concepto de multa y tasa de grúa, corres-

pondientes al expediente iniciado el día (...) mediante el boletín de denuncia (...), en relación con el vehículo de matrícula (...).

Ayuntamiento de Irura

* **Expediente 428/2003/20 (Recomendación nº 14/2003)**. Se recomendó una nueva valoración de los servicios alegados y acreditados por (...), para la provisión de una plaza de auxiliar administrativo, de tal modo que se valorasen los servicios prestados bajo la modalidad de contratos en prácticas y se subsanase, de corroborarse, el error habido en la consideración de los servicios prestados a tiempo parcial.

C) OTRAS INSTITUCIONES AFECTADAS

Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia

* **Expediente 882/2002/16 (Recomendación nº 16/2003)**. Se recomendó que se reintegrase a D. (...) la cantidad de (...) euros, abonados en su día en concepto de recargo, al no haberse podido acreditar la notificación de la providencia de apremio correspondiente, y que, en lo sucesivo, se notificasen todas las providencias de apremio por correo certificado con acuse de recibo, dando así cumplimiento a las previsiones contenidas en los artículos 59 al 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2. RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS

A) GOBIERNO VASCO

Departamento de Interior

* **Expediente 597/2000/19 (Recomendación nº 47/2000)**. Se recomendó que se revocara una sanción impuesta en aplicación del régimen sancionador en materia de tráfico, porque la incoación del procedimiento se había notificado una vez transcurridos dos meses desde que se formuló la denuncia, y porque, a criterio de la Ararteko, el expediente había caducado.

* **Expediente 1171/2001/24 (Recomendación nº 5/2003)**. Se recomendó que se realizasen los trámites necesarios para: (1) declarar la inexistencia de responsabilidad de una persona en un concreto expediente sancionador; (2) dejar sin efecto alguno tanto el expediente como la vía de recaudación ejecutiva, y (3) devolver todas las cantidades que en relación con aquel hubieran sido abonadas.

* **Expediente 164/2002/25 (Recomendación nº 19/2003)**. Se recomendó que se concretase, de considerarlo conveniente para el correcto y adecuado desarrollo de la función policial, el ámbito territorial al que referir el deber de residencia que vincula a los funcionarios pertenecientes a la Ertzaintza, y que, en otro caso, se dejase sin efecto cualquier instrucción o normativa interna que utilice o se apoye en el criterio de la residencia para determinar cualquier aspecto de la relación funcional de los ertzainas, tal y como ocurría con las indemnizaciones por razón de servicio.

B) ADMINISTRACIÓN FORAL

Diputación Foral de Gipuzkoa

* **Expediente 627/2001/19 (Recomendación nº 21/2002)**. Se recomendó que se articularan los mecanismos precisos para que las solicitudes de autorización para cazar y los eventuales recursos dirigidos contra la denegación de tales autorizaciones sean resueltos expresamente, y notificados, antes de iniciarse la correspondiente campaña.

* **Expediente 627/2001/19 (Recomendación nº 22/2002)**. Se recomendó que en el proceso aplicativo de la Orden Foral de vedas de caza no se introduzcan limitaciones al derecho a la caza ni determinaciones procedimentales carentes de respaldo normativo.

* **Expediente 222/2002/16 (Recomendación nº 21/2003)**. Se recomendó que se modificasen las actuales tarifas de precios por los permisos de pesca, eliminando las diferencias existentes a favor de los miembros de la federación correspondiente.

C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

AYUNTAMIENTOS DE ÁLAVA

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

* **Expediente 31/1999/19OF (Recomendación nº 10/2000)**. Se recomendó que se modificaran los preceptos de la Ordenanza municipal reguladora de los

usos, tráfico, circulación en las vías públicas de carácter urbano que posibilitan la circulación de bicicletas por zonas peatonales, infringiendo así las previsiones del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y las del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 13/1992, de 17 de enero.

* **Expediente 741/2000/23 (Recomendación nº 13/2002)**. Se recomendó que se revocara el Decreto de Alcaldía que desestimaba la reclamación presentada por la promotora de la queja, ya que, según un informe de la policía municipal, los daños en la matrícula delantera de su vehículo se habían producido durante la estancia en el depósito municipal. Asimismo, se recomendó que se dictara una nueva resolución que reconociera la responsabilidad patrimonial que se derivase del daño real causado a la reclamante, en la proporción y en la cuantía que se determinase.

* **Expediente 397/2001/23 (Recomendación nº 31/2002)**. Se recomendó que se revocara la resolución que desestimaba la reclamación presentada por la promotora de la queja, ya que el Ayuntamiento debía responder de los daños ocasionados durante la organización de los festejos municipales por los hechos propios derivados de la situación de riesgo que supone el espectáculo del “toro de fuego”. Asimismo, se recomendó que, tras la instrucción del oportuno expediente administrativo, reconociese su parte de responsabilidad patrimonial en los daños producidos a la reclamante.

Ayuntamiento de Asparrena

* **Expediente 393/2003/20 (Recomendación nº 15/2003)**. Se recomendó una nueva valoración de los títulos académicos alegados y acreditados por (...) para la provisión en propiedad de una plaza de conserje (..), de tal modo que se valorasen cuantos títulos hubieran sido debidamente alegados y acreditados, con el único límite de la puntuación máxima de 5 puntos prevista en las bases de la convocatoria para este apartado del baremo relativo a titulación académica.

AYUNTAMIENTOS DE BIZKAIA

Ayuntamiento de Bilbao

* **Expediente 472/2001/23 (Recomendación nº 30/2002)**. Se recomendó que se revocara la resolución que desestimaba la reclamación presentada por la promotora de la queja, ya que el 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. Asimismo, se recomendó que, tras la instrucción del oportuno expediente administrativo, reconociese su parte de responsabilidad patrimonial en los daños producidos a la reclamante.

* **Expediente 682/2002/24 (Recomendación nº 12/2003)**. Se recomendó que se revocara la resolución sancionadora del expediente nº (...), dejando sin efecto alguno tanto el expediente como la vía de recaudación ejecutiva, y se devolvieran todas las cantidades abonadas.

Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana-Abanto Zierbena

* **Expediente 1080/2001/22 (Recomendación nº 15/2002)**. Se recomendó que se revocaran las liquidaciones giradas en concepto de tasa de basuras a aquellos inmuebles ubicados en áreas a las que no puede acceder el vehículo de recogida de basura, cuando los contenedores más cercanos se encuentren ubicados a una distancia igual o superior a 300 metros de dichos inmuebles, ya que a estas viviendas no se les está prestando efectivamente el servicio de recogida de basuras.

Ayuntamiento de Barakaldo

* **Expediente 41/2002/22 (Recomendación nº 9/2003)**. Se recomendó que se resolviera expresamente el recurso planteado por el Sr. (...) contra el cobro de la tasa por retirada de su vehículo de la vía pública, conforme le obliga el art. 42 de la Ley 30/1992, atendiendo para ello a lo preceptuado en el art. 71 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.

* **Expediente 1212/2002/19 (Recomendación nº 31/2003)**. Se recomendó que se dejase sin efecto la sanción acordada en el procedimiento sancionador nº (...).

Ayuntamiento de Basauri

* **Expediente 685/2002/24 (Recomendación nº 4/2003)**. Se recomendó que se rectificasen los datos del Padrón municipal de habitantes, de modo que se recogiera en él la información obrante en poder del Ayuntamiento, según la cual (...) no ha dejado de residir en el domicilio de la calle (...), de Basauri, desde hace más de (...) años.

Ayuntamiento de Bermeo

* **Expediente 1176/2002/23 (Recomendación nº 6/2003)**. Se recomendó que se revisase la licencia de obra concedida para instalar un ascensor en (...), por no cumplir con las determinaciones previstas en la NBE-CPI/96.

Ayuntamiento de Getxo

* **Expediente 640/2002/23 (Recomendación nº 8/2003)**. Se recomendó que se revocara el decreto de alcaldía por el cual se desestimó la reclamación presentada por (...) -de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados por una caída en la calle Isasi-, ya que el órgano instructor no practicó las pruebas esenciales para conocer la realidad de los hechos alegados.

Asimismo, se recomendó retrotraer el expediente a la fase previa a la propuesta de resolución, practicar la prueba testifical solicitada y requerir la remisión de un informe a los servicios municipales, que -de forma motivada y congruente- aportaran la relación de hechos concretos aludidos y de la actuación municipal seguida al respecto para finalmente dictar una nueva resolución conforme a la valoración de los hechos probados y de sus causas.

Ayuntamiento de Ondarroa

* **Expediente 780/2000/23 (Recomendación nº 12/2002)**. Se recomendó que se declarara la nulidad de la exclusión de la promotora de la queja del procedimiento de contratación de la explotación de los servicios de la playa de Arrigorri, puesto que no se le concedió el plazo de tres días para subsanar la presentación del certificado municipal de estar al corriente del pago de tributos municipales. Asimismo, se recomendó que en la declaración de nulidad se fijase el perjuicio ocasionado a la reclamante en el caso de que ésta hubiera sido la adjudicataria.

AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA

Ayuntamiento de Hondarribia

* **Expediente 885/2003/21 (Recomendación nº 22/2003)**. Se recomendó que, de acuerdo con lo solicitado por el colectivo Joana Mugarrietakoa y la Compañía Jaizkibel, el Ayuntamiento promoviera para el día 8 de septiembre la celebración de un Alarde municipal abierto a toda la ciudadanía, en el que expresamente se reconociera el derecho de las mujeres a participar en la celebración festiva en condiciones de igualdad respecto a sus convecinos varones.

Ayuntamiento de Irun

* **Expediente 507/2003/21 (Recomendación nº 17/2003)**. Se recomendó que se revisara la Resolución nº 1.221, de 19 de mayo de 2003 y, en consecuencia, se convocara para el día 30 de junio la celebración del Alarde municipal de San Marcial, estableciendo como condición imprescindible para quien pretendiera asumir la organización de dicho evento el respeto del principio de igualdad entre todas las personas y, en particular, el reconocimiento del derecho de las mujeres a participar en la celebración en condiciones de igualdad respecto a sus convecinos varones.

Ayuntamiento de Lazkao

* **Expediente 531/2000/23 (Recomendación nº 14/2002)**. Se recomendó que se revocase el decreto de alcaldía que resolvía la reclamación de responsabilidad municipal formulada por el promotor de la queja, ya que del procedimiento administrativo seguido se debía concluir la intervención del funcionamiento anormal del servicio municipal de ordenación de las vías urbanas en los daños ocasionados en el vehículo del reclamante.

Ayuntamiento de Zumaia

* **Expediente 670/2001/17 (Recomendación nº 2/2003)**. Se recomendó que con objeto de evitar las molestias de ruidos al vecindario, se requiriera al titular del bar (...), situado en el (...) de esa localidad para que, en un plazo máximo de seis meses, insonorizase en su totalidad el local, hasta obtener, como mínimo, el nivel de aislamiento acústico a ruido aéreo de 65 dB(A), exigido como medida correctora en el informe

de calificación de (...), otorgado por el Diputado Foral de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

D) OTRAS INSTITUCIONES AFECTADAS

UPV/EHU

* **Expediente 615/2002/25 (Recomendación nº 10/2003)**. Se recomendó que se resolvieran expresamente los recursos de alzada interpuestos por (...), que trataban del proceso electoral desarrollado en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de esa universidad y que desembocó en la elección de director.

3. RECOMENDACIONES PENDIENTES

A) GOBIERNO VASCO

Departamento de Educación, Universidades e Investigación

* **Expediente 12/2003/20 (Recomendación nº 34/2003)**. Se recomendó que en los supuestos en que la familia del solicitante de ayudas para estudios no universitarios disponga de personal empleado, ajeno a la unidad familiar, no se denieguen las solicitudes de forma automática, sino que se efectúe una valoración individualizada de los casos, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el art. 18. 3 de la Orden de convocatoria.

* **Expediente 882/2003/20 (Recomendación nº 30/2003)**. Se recomendó que se estimase el recurso administrativo formulado por el interesado y se valorase, en consecuencia, el expediente académico correspondiente alegado por él para su ingreso en el cuerpo de profesores técnicos de formación profesional.

Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales

* **Expediente 1054/2002/27 (Recomendación nº 7/2003)**. Se recomendó que, tras un informe urgente de los servicios técnicos de la Delegación Territorial de Bizkaia del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, el órgano competente dictase -al amparo de lo dispuesto en el art. 111 del Decreto 2.114/1968- una orden de ejecución de las obras que se consideraran precisas, y que en ella se otorgase un plazo a la promotora para su ejecución, y se le apercibiese, en caso de incumplimiento, bien de la ejecución subsidiaria o bien de la aplicación del mecanismo de la multa coercitiva, en los términos señalados por la legislación de aplicación y la jurisprudencia.

Se recomendó también que se prosiguiese el expediente citado hasta el completo cumplimiento de la orden que se dictara.

B) ADMINISTRACIÓN FORAL

Diputación Foral de Álava

* **Expediente 1481/2001/16 (Recomendación nº 3/2002)**. Se recomendó la aprobación de un reglamento de desarrollo de la Norma Foral 25/1989, de 24 de abril, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que contemple expresamente los derechos y garantías del contribuyente reconocidos en nuestro actual sistema tributario.

* **Expediente 668/2003/16 (Recomendación nº 26/2003)**. Se recomendó que se suprimiera el criterio de interpretación del artículo 91.2 de la Norma Foral 35/1998, de 16 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en relación con las personas que están separadas legalmente y no tienen atribuida la custodia de sus descendientes, ya que no se les permitía tributar conjuntamente con ellos, en contra de lo dispuesto en ese mismo artículo, y que se practicasen las

liquidaciones provisionales que procediera, con objeto de regularizar las situaciones que pudieran resultar afectadas.

Diputación Foral de Bizkaia

* **Expediente 1450/2001/22 (Recomendación nº 27/2003)**. Se recomendó que se compensase a las afectadas por los perjuicios que realmente les ocasionó la inadmisión de una moneda de curso legal para abonar un traslado desde Bilbao a Sodupe en el servicio público Bizkaibus.

* **Expediente 1450/2001/22 (Recomendación nº 28/2003)**. Se recomendó que se arbitraran las medidas oportunas para que también los servicios especiales en horario nocturno puedan ser abonados con moneda de curso legal.

C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

AYUNTAMIENTOS DE BIZKAIA

Ayuntamiento de Durango

* **Expediente 717/2003/22 (Recomendación nº 32/2003)**. Se recomendó que se anulasen las liquidaciones giradas a las comunidades de propietarios (...) y (...) en concepto de tasa de basuras y alcantarillado correspondiente al año 2000, porque la tarifa “por cada portal” no tenía cobertura en la Ordenanza fiscal que ese municipio había aprobado y publicado en el Boletín Oficial de Bizkaia para el ejercicio 2000.

Ayuntamiento de Galdakao

* **Expediente 1472/1998/23B (Recomendación nº 23/2002)**. Se recomendó que se tomaran las medidas oportunas para garantizar el pleno cumplimiento del Convenio de Mediación del Barrio de Zuatzaurre firmado el 5 de mayo de 1998, respecto a las cuestiones pendientes, y en especial:

- sobre la redacción del estudio geotécnico de la ladera sur sobre la que se asienta el nuevo parque construido en la zona sur.
- sobre la ejecución de la totalidad de obras de urbanización pendientes, de manera adecuada a lo previsto en el convenio de mediación.
- sobre la interpretación adecuada del planeamiento urbanístico, conforme a lo previsto en el convenio firmado respecto al proyecto de edificación en el bloque nº 9.

Ayuntamiento de Getxo

* **Expediente 1339/2001/19 (Recomendación nº 35/2003)**. Se recomendó que se resolviera expresamente el recurso interpuesto por la promotora de la queja contra la resolución desestimatoria de su reclamación de responsabilidad patrimonial.

También se recomendó que se cumplieran los plazos que establece el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, para tramitar y resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA

Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

* **Expediente 490/2003/19 (Recomendación nº 36/2003)**. Se recomendó que se devolvieran las mercancías intervenidas cautelarmente a raíz de las denuncias nº 306451/03 y nº 303824/03, dejando sin efecto las sanciones que, por tal motivo, hubieran impuesto a los vendedores ambulantes afectados. Asimismo, se recomendó que se respondiera a la solicitud que presentó la asociación reclamante en el Registro de la Policía Municipal el día (...).

Ayuntamiento de Lasarte-Oria

* **Expediente 442/2002/23 (Recomendación nº 20/2003)**. Se recomendó que se revocase el decreto de Alcaldía por el cual se desestimaba la reclamación presentada por D^a. (...) de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados por una caída bajando las escaleras de la calle Buruntza, ya que la decisión municipal se había tomado prescindiendo de las reglas procedimentales pertinentes, como son que el órgano instructor solicite los informes técnicos correspondientes y practique las pruebas esenciales para conocer la realidad de los hechos alegados.

Asimismo, se recomendó que se retrotrajera el expediente a la fase previa a la propuesta de resolución, se practicara la prueba testifical solicitada y se requiriese la remisión de un informe a los servicios municipales que -de forma motivada y congruente- aportasen la relación de hechos concretos aludidos y de la actuación municipal seguida al respecto.

Por último, se recomendó que se dictase una nueva resolución conforme a la valoración de los hechos probados y de sus causas.

D) OTRAS INSTITUCIONES AFECTADAS

UPV/EHU

* **Expediente 2/2003/20 (Recomendación nº 18/2003)**. Se recomendó que se asegurase el acceso del profesor (...) a los documentos en los que hubieran quedado plasmadas las informaciones reservadas practicadas a iniciativa de la Comisión de Disciplina de la universidad.

4. RECOMENDACIÓN SUSPENDIDA POR HABERSE RESIDENCIADO EL ASUNTO EN SEDE JUDICIAL

Ayuntamiento de Bilbao

* **Expediente 969/2002/19 (Recomendación nº 11/2003)**. Se recomendó que se dejase sin efecto la sanción que se le impuso al reclamante en el procedimiento sancionador nº (...), por incumplir el deber que establece el artículo 72.3 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

CAPÍTULO VI

**RECOMENDACIONES
DE CARÁCTER GENERAL**

1. LAS MODERNAS FÓRMULAS DE GESTIÓN TRIBUTARIA Y EL NECESARIO RECONOCIMIENTO NORMATIVO DE SUS PARTICULARIDADES

El sistema tributario actual está basado en la colaboración activa de los ciudadanos, de modo que el contribuyente no sólo debe pagar sus deudas, sino que se ve obligado, además, a afrontar todo un conjunto de deberes y obligaciones, formales y materiales, relativos a su situación económica e, incluso, a la de otros, y a colaborar con la Administración en múltiples requerimientos que han agravado notablemente su posición jurídica respecto de épocas pasadas. Una de las muestras más claras de esta participación activa en la aplicación de los tributos es el hecho de que se encomiende al contribuyente el inicio del procedimiento de gestión, mediante la presentación de la correspondiente autoliquidación.

Sin embargo, la elevada complejidad de algunos tributos y la creciente proliferación e inestabilidad normativa hacen que el correcto cumplimiento de las obligaciones que se imponen al contribuyente vaya necesariamente vinculado a unos conocimientos técnico-jurídicos que superan los límites aceptables de razonabilidad, sobre todo si no se acompañan de una adecuada información por parte de la Administración.

En este aspecto, es preciso reconocer que las distintas administraciones tributarias han protagonizado en los últimos años notables avances en materia de información y asistencia al contribuyente, sobre todo porque se han introducido nuevas fórmulas de gestión tributaria, las cuales constituyen un gran apoyo, no sólo para los propios usuarios, sino también para el conjunto del sistema tributario.

Concretamente, en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF), contamos en los tres territorios históricos de la Comunidad Autónoma Vasca con servicios bastante consolidados de asistencia al contribuyente, que han adoptado denominaciones distintas en cada uno de ellos, pero que responden a la misma idea y tienen un funcionamiento similar. Nos estamos refiriendo a Rent@raba, Rentanet y Renta mecanizada, en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa respectivamente.

Pero, curiosamente, a pesar de su alto grado de implantación, ninguna de las tres haciendas forales ha ofrecido hasta la fecha una regulación integral de este moderno sistema de asistencia al contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones para con el IRPF. Las escasas referencias normativas que encontramos asimilan esta fórmula a una modalidad más de declaración, pese a la gran diferencia que, a nuestro juicio, representa la participación directa de la Administración en la confección de este particular tipo de declaración, frente a la modalidad tradicional.

Así, haciendo un repaso a la normativa de cada uno de los territorios históricos, observamos que:

En Álava, la disposición adicional primera de la Norma Foral General Tributaria (NFGT), añadida al texto original por el apartado cuarto del artículo 1 de la Norma Foral 3/2001, de 26 de febrero, por la que se modifican determinadas disposiciones tributarias, habilita al diputado foral de Hacienda, Finanzas y Presupuestos, para autorizar el procedimiento, así como los supuestos y condiciones en los que los obligados tributarios podrán presentar por medios telemáticos, entre otros documentos, declaraciones tributarias. Además, la Orden Foral 140/2003, por la que se aprueban las normas y modelos para la presentación de las declaraciones del IRPF y del Impuesto sobre Patrimonio, correspondientes a 2002, califica a Rentar@ba como *«un servicio para confeccionar las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que se presta gratuitamente a los contribuyentes que reúnan los requisitos exigidos para poder utilizar esta modalidad de declaración. Este servicio se presta en las oficinas de Hacienda de la Diputación Foral de Álava y en las Entidades Colaboradoras autorizadas al efecto»*.

En Bizkaia, el apartado primero de la disposición adicional octava de la Norma Foral 11/2000, de 29 de diciembre, habilitó al diputado foral de Hacienda y Finanzas para autorizar el procedimiento, así como los supuestos y condiciones en los que los obligados al cumplimiento de las prestaciones tributarias podrán presentar por medios telemáticos declaraciones tributarias. Dicha habilitación se encuentra actualmente regulada en el apartado 13 del artículo 106 de la NFGT. En cuanto a las disposiciones reguladoras de la última campaña del IRPF (Decreto Foral 56/2003 y Órdenes Forales 1145/2003 y 1146/2003), no encontramos ninguna referencia a Rentanet.

En Gipuzkoa, la Orden Foral 324/2003, por la que se aprueban las modalidades, modelos y formas de presentación de las declaraciones del IRPF y del Impuesto sobre el Patrimonio, correspondientes al período impositivo 2002, califica la declaración mecanizada como una de las tres modalidades de declaración del IRPF previstas, pero no hace referencia ninguna a sus características específicas, sino que se limita a delimitar quiénes son los contribuyentes que pueden utilizar dicha modalidad.

Tampoco las normas forales reguladoras del IRPF en cada uno de los territorios históricos nos aportan ningún detalle de interés sobre este tema, sino que se limitan a dar cobertura a la implantación de nuevas modalidades de declaración, señalando únicamente la posibilidad de efectuar declaraciones por este impuesto *“utilizando o aprovechando medios, procesos informáticos o de otro tipo o servicios establecidos por la Diputación Foral, en los términos que reglamentariamente se establezcan”*.

En la práctica, el contribuyente que acude a este servicio se limita a aportar a la Administración, o a una entidad colaboradora autorizada por aquella, información relativa a su situación personal y familiar, además de los documentos que acreditan los ingresos y gastos que considera relevantes, correspondientes al período a liquidar, sin necesidad de rellenar ningún formulario específico. A continuación, la Administración Tributaria o, en su caso, la entidad colaboradora, efectúa una calificación jurídica de esa situación de hecho, aplicando sus propios criterios de interpretación, y cuantifica la obligación tributaria resultante, presentando todo ello para la firma del contribuyente. Una vez plasmada la firma, se considera autoliquidado el impuesto. Por el contrario, si el contribuyente no firma, por no estar conforme con cualquiera de los datos que se

han tenido en cuenta para cuantificar la cuota a pagar por el IRPF, o por cualquier otra causa, no se produce ningún efecto fiscal.

En estas circunstancias, en que el obligado tributario cede todo su protagonismo a la Administración, al limitarse su actuación a hacer suyo el proyecto elaborado por la Administración tributaria o por la entidad colaboradora, no parece muy acertado llamar autoliquidación al resultado obtenido. Pero, menos acertada aún nos parece tal calificación teniendo en cuenta que el proyecto que la Administración tributaria propone al contribuyente no sólo se efectúa con los datos aportados voluntariamente por éste, sino que, además, este proyecto se coteja y, en su caso, complementa con la información que esa Administración dispone sobre los ingresos obtenidos por aquel, asegurándose de que sean coincidentes con los que el contribuyente ha declarado. En definitiva, podemos decir que estamos llamando autoliquidación a un cálculo que, en realidad, ha sido objeto de una comprobación previa por parte de la Administración.

En cualquier caso, si bien esta calificación jurídica nos parece más que discutible en un plano teórico, no tendría por qué provocar problemas significativos en la práctica cotidiana, de no ser por el hecho -puesto de manifiesto en diversas quejas recibidas en esta institución- de que las haciendas forales no siempre tienen en cuenta las especialidades que concurren en estas -a nuestro juicio mal llamadas- «autoliquidaciones», sino que, una vez finalizada cada campaña de presentación de declaraciones, acometen sus tareas de comprobación de manera indiscriminada, esto es, sin tener en cuenta la responsabilidad que deriva de su participación en el proceso de confección de determinadas modalidades de declaración que posteriormente revisa.

El caso más llamativo que se nos ha presentado en este sentido ha sido el protagonizado por una administración foral que giró una liquidación provisional para rectificar un error cometido por el funcionario o empleado que confeccionó la declaración, el cual duplicó una reducción en la base imponible. Esa administración no se limitó a exigir, sin más, el abono de la diferencia de cuota resultante para regularizar la situación que comentamos, sino que, además, liquidó los intereses de demora por la parte de cuota no ingresada en su momento e inició un expediente sancionador al contribuyente por la presunta comisión de una infracción grave.

Evidentemente, en este caso esa administración no tuvo presente, para iniciar este expediente sancionador, el dato fundamental de que la autora del error en cuestión había sido ella misma y no el contribuyente, a pesar de que éste, con su firma, hiciera suya la declaración que contenía el error. Por otra parte, tampoco se tuvo en cuenta que en nuestro sistema tributario no existe un régimen de responsabilidad objetiva en materia de infracciones tributarias, sino que rige el principio de culpabilidad, de modo que, para que sean sancionables las infracciones tributarias, es necesario que concurra culpa, aunque sea leve, excluyéndose la imposición de sanciones por el resultado.

Otros supuestos en los que hemos observado que las administraciones tributarias efectúan comprobaciones sin tener en cuenta las particularidades inherentes a las nuevas modalidades de declaración se producen con ocasión de las regularizaciones derivadas de la adición de rendimientos que no fueron incorporados en su momento a la autoliquidación confeccionada por una entidad colaboradora autorizada. Además de la diferencia de cuota resultante de la regularización, la Administración reclama el pago de intereses de demora y tramita un expediente sancionador. En estos casos, la Administración tributaria interpreta que ha habido una ocultación de datos por parte del

contribuyente, al no haber declarado todos los rendimientos que ha obtenido durante el período impositivo sometido a liquidación. En consecuencia, además de regularizar la situación mediante la pertinente liquidación provisional, incoa un expediente sancionador por infracción grave y exige intereses de demora por la cuota no ingresada en su momento.

Por nuestra parte, sin embargo, sostenemos la idea de que en estos casos los contribuyentes suelen actuar de buena fe con carácter general, ya que no parece lógico intentar ocultar ingresos a Hacienda cuando, como es sabido, ésta tiene, al menos en principio y salvo error, toda la información sobre ellos. Así, a nuestro juicio, la omisión de determinados ingresos se puede deber, en muchos casos, a simples olvidos, justificables teniendo en cuenta que se trata de recordar en un momento todos los ingresos que se obtuvieron un año atrás y que no siempre se dispone del documento correspondiente. Además, muchos contribuyentes que utilizan este sistema mecanizado de presentación de declaraciones, lo hacen precisamente para evitar sorpresas posteriores, es decir, para tener la seguridad de que han declarado correctamente, con la confianza que les proporciona el pensar que la Administración ha dado el visto bueno a su declaración contando con la información que tiene sobre sus ingresos y que éstos se han calificado correctamente, incorporando a su declaración las rentas que, de acuerdo con la normativa vigente, se encuentran sometidas a tributación y dejando fuera de ella aquellas otras que tienen la consideración de exentas.

CONCLUSIONES

El resultado que se obtiene de la utilización de los servicios denominados Rent@raba, Rentanet y Renta mecanizada es, en realidad, algo más que una simple autoliquidación, ya que en su confección participa activamente la Administración, aunque tampoco es equiparable a un acto administrativo de liquidación tributaria propiamente dicho. A nuestro juicio, estamos ante una declaración tributaria “cualificada”, que debería configurarse como una categoría intermedia entre la autoliquidación y la liquidación provisional.

El reconocimiento legal de este planteamiento constituiría un paso adelante por parte de la Administración en el proceso de consolidación de nuestro actual sistema de gestión tributaria, basado en la colaboración activa de los ciudadanos y la superación de los vestigios que aún quedan de la etapa preconstitucional, de patente desconfianza hacia la participación voluntaria del administrado en la aplicación de los tributos.

En esta línea, sugerimos que las administraciones forales efectúen un desarrollo normativo de esta materia, acorde con su verdadera naturaleza, delimitando con precisión y con criterios de igualdad la posición jurídica de cada una de las partes implicadas en esta particular relación jurídico-tributaria y respetando los principios y garantías reconocidos por el ordenamiento jurídico a favor del contribuyente, en particular los de buena fe y de seguridad jurídica, que, como hemos visto en los ejemplos expuestos, cuentan en la actualidad con un respaldo insuficiente.

En este nuevo marco jurídico, entendemos que la Administración tributaria tendría que estar facultada para efectuar determinadas regularizaciones. Sin embargo, los

intereses de demora deberían dejar de tener un carácter automático y pasar a depender del tipo de regularización efectuado, y excluirse totalmente cuando se trata de corregir errores imputables a un órgano administrativo.

En cuanto a las sanciones aplicadas en los casos expuestos, consideramos que deben calificarse de improcedentes incluso con el ordenamiento jurídico vigente, ya que a todo procedimiento sancionador, incluido el tributario, le resulta de aplicación la presunción de inocencia, y corresponde a la Administración tributaria, y no al administrado, la prueba de que concurren las circunstancias que determinan su culpabilidad.

2. NECESIDAD DE QUE LOS CUERPOS POLICIALES ESTABLEZCAN INSTRUMENTOS DE CONTROL FRENTE A EVENTUALES ACTUACIONES IRREGULARES DE LOS AGENTES

En una publicación del Consejo de Europa sobre *Los derechos humanos y la policía* (1994), se destaca cómo, “a medida que una sociedad se hace más civilizada, más libre, más formada y más informada a todos los niveles, espera más de los funcionarios de policía, como del resto de los agentes de la función pública”. Y se concluye: “Con un sentido más agudo de la dignidad individual y de los derechos humanos, el público formula en la actualidad -mucho más fácilmente que en el pasado- críticas y denuncias relativas al comportamiento policial, comportamiento que en otras épocas no habría sido considerado reprehensible; este fenómeno puede provocar la falsa impresión de que la conducta de la policía se ha degradado, pero un examen más atento desvela que hoy se le exige notablemente más que en otro tiempo” (p. 28).

Desde esta perspectiva, la abundancia de reclamaciones frente al servicio policial representaría más un sensor de la confianza pública en su calidad que lo contrario. Sin embargo, en relación con otras áreas de la actividad de esta institución, resulta escaso el número de quejas referidas a actuaciones de la policía que se reciben.

Seguramente son varios y de diferente índole los factores que influyen en esa escasez de reclamaciones. Así, por ejemplo, es posible que las expectativas de la población frente al trato policial sean menores que las suscitadas por otros servicios, como los sanitarios o los sociales, que son objeto de más protestas, lo que quizás se explicaría por una reminiscencia de la etapa predemocrática. Por otra parte, en sectores de la población más expuestos a la exclusión social, se percibe cierto temor o reticencia a denunciar el comportamiento de un agente de policía, a quien se le atribuye un amplio poder para sancionar o, incluso, detener. De hecho, la experiencia de esta institución durante la elaboración del informe *Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (Bilbao)* confirma que, en algunos ámbitos, es frecuente la disconformidad de la gente con determinados modos de actuar de la policía, pero no se encuentran cauces adecuados para manifestar ese descontento.

De cualquier modo, a pesar de que no son muy numerosas, la Ararteko recibe quejas muy diversas relacionadas con los diferentes cuerpos de Policía Vasca (Ertzaintza, policías locales...), como se refleja en el apartado de Interior de éste y otros informes anuales (cap. II.A.7). Sin ningún ánimo de exhaustividad, podemos mencionar quejas sobre cuestiones como: torturas o malos tratos durante las detenciones incomunicadas; prepotencia, trato irrespetuoso o, incluso, vejatorio en actuaciones de identificación, de control de tráfico, etc.; comportamientos discriminatorios o xenófobos; detenciones injustificadas; trato incorrecto en la recepción de denuncias; acoso, de diferentes tipos; etc.

Muchos de esos casos tienen en común que, cuando la persona afectada se dirige a los responsables policiales para exponer su queja, no se inicia ningún procedimiento interno para tratar de esclarecer lo sucedido y comprobar si hay o no motivos para incoar un expediente disciplinario. En ocasiones, ni siquiera cuando la Ararteko da traslado de la reclamación recibida a la Administración correspondiente se incoa un expediente, sino que la averiguación se limita a dar por buena la versión de los agentes

implicados o, en el mejor de los casos, a recabarla si no constase. En la práctica, este modo de reaccionar frente a las quejas supone su rechazo de plano, sin dar valor alguno a los indicios que pueda contener.

A nuestro modo de ver, la actitud correcta debería ser la contraria: hay pocas fuentes de información sobre el comportamiento real que los agentes desarrollan en la calle, por lo que los testimonios de las personas afectadas han de ser analizados con atención, con el fin de extraer de ellos los datos objetivos que puedan ser útiles para evaluar la calidad de las prácticas policiales. En este sentido, un especialista en ética policial constataba: *“Independientemente de su formación y conciencia, no existe supervisión posible para los agentes de policía que trabajan con el público que evite actuaciones incorrectas. Simplemente, son demasiados los agentes de policía y muy pocos los supervisores”*. Por lo que concluía que, guste o no, la policía goza de cierta invisibilidad (S. J. Vicchio, “Ética e integridad policial”, en *Eguzkilore*, nº 12, p. 189).

En este sentido, con ocasión de diversas intervenciones, esta institución ha recabado información de distintos cuerpos policiales en relación con los expedientes disciplinarios incoados a los agentes durante determinados períodos de tiempo. En las respuestas, llama la atención la escasez de su número, así como el hecho de que casi ninguno de tales expedientes parece responder a quejas de la ciudadanía, a pesar de que, por otros medios, la Ararteko tenía constancia de que alguna queja había existido.

Ante la reticencia observada a iniciar las correspondientes investigaciones internas, esta institución ha reiterado que el primer paso para erradicar los abusos policiales consiste en asumir la posibilidad de su existencia. Hay que poner de relieve que la apertura de unas diligencias informativas ante la recepción de cualquier tipo de queja no implica ni otorgar a ésta una plena credibilidad, ni establecer una sospecha permanente sobre la profesionalidad de los agentes. Significa simplemente que los responsables policiales llevan a cabo una imprescindible labor preventiva, al tiempo que prestan atención a los aspectos cualitativos de la labor policial.

Por otra parte, la Ararteko no es la única instancia garantista que insiste en la necesidad de realizar investigaciones internas de oficio, o a solicitud de cualquier interesado. Puede citarse, por ejemplo, el dictamen, de 14-05-1998, del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, a raíz de la denuncia que presentó una ciudadana vasca que, en su día, había sido detenida junto con su esposo. El dictamen, en su apartado 8.2. dice lo siguiente:

“El Comité observa que, con arreglo al artículo 12 de la Convención, las autoridades tienen la obligación de iniciar una investigación ex officio, siempre que haya motivos razonables para creer que actos de tortura o malos tratos han sido cometidos, sin que tenga mayor relevancia el origen de la sospecha. El artículo 12 requiere igualmente que la investigación sea pronta e imparcial.”

Aunque la entidad de los hechos analizados en aquel caso no resultan comparables con los que dan origen a la mayor parte de las quejas, la actitud de los responsables policiales debe ser idéntica, sobre todo en lo que se refiere a negar trascendencia al medio por el que llega la denuncia de la eventual actuación incorrecta.

Desde nuestro punto de vista, cualquier noticia sobre una posible actuación policial irregular debe ser investigada, con independencia del cauce por el que los responsables policiales adquieren conocimiento de aquélla. Cuestión diferente es la referida a las características de esa investigación interna que, por supuesto, deberán ser proporcionadas a la gravedad de la irregularidad denunciada.

Consideramos, en síntesis, que la necesaria evaluación de la calidad del servicio policial requiere por parte de los responsables una actitud receptiva hacia las quejas de la ciudadanía. Además, resulta evidente que la mera toma en consideración de dichas quejas tiene un deseable efecto preventivo.

1. Procedimiento de investigación

La actividad policial está sujeta a un código deontológico muy estricto. El poder que el ordenamiento jurídico otorga a los agentes exige como contrapartida un estricto control sobre su utilización. Por otra parte, dado el marco en el que se desarrolla la función policial -en permanente tensión con los derechos fundamentales de la ciudadanía-, cualquier irregularidad o abuso en la actuación puede constituir un comportamiento ilícito, con relevancia penal o, cuando menos, disciplinaria.

Como no podía ser de otro modo, la Ley 4/1992, de Policía del País Vasco, establece un código deontológico que, partiendo del absoluto respeto al ordenamiento jurídico vigente y a los principios inspiradores de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sirve a su vez de fundamento del régimen disciplinario, cuyo diseño básico se recoge en la misma ley. Su desarrollo, así como la regulación del procedimiento sancionador se ha llevado a cabo por el Decreto 170/1994, de 3 de mayo, mediante el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Cuerpos de Policía del País Vasco.

La normativa citada distingue entre faltas leves, graves y muy graves. La diferencia de entidad de la infracción conlleva también matices procedimentales, ya que la sanción de faltas graves o muy graves requiere la previa instrucción de un expediente disciplinario, mientras que en caso de faltas leves no resulta preceptiva dicha instrucción, pues basta con el inexcusable trámite de audiencia al inculpado.

Uno de los principios generales que rigen el procedimiento sancionador de los funcionarios es el de impulso de oficio, del que deriva, entre otras cosas, la obligación del órgano competente de esclarecer los hechos acaecidos al obtener, por cualquier medio, noticia de la eventual comisión de una falta. En este sentido, el Reglamento habla de "*recibir comunicación o denuncia, o tener conocimiento de una supuesta infracción*" (arts. 42 y 46.1 Decreto 170/1994). Las denominadas diligencias de comprobación, destinadas a verificar la exactitud de los hechos, son obligatorias en el procedimiento por falta leve. Cuando la supuesta infracción tenga la apariencia de grave o muy grave, la tramitación de un expediente de informaciones previas resulta potestativa, puesto que cabe incoar sin más el correspondiente expediente disciplinario.

En cualquier caso -y en ello conviene insistir- los responsables policiales han de indagar cualquier indicio de posible comportamiento incorrecto de los agentes, sin despreciar la queja o denuncia de un particular por el mero hecho de que exista una

versión contraria de los funcionarios policiales. Sobre este aspecto, hay que poner de relieve que, cuando se han visto implicados en un enfrentamiento con una o varias personas, los agentes pierden su calidad de “testigos imparciales y objetivos” al explicar su propia conducta, por lo que en ese aspecto -declaraciones sobre el trato que han dado a la persona afectada, expresiones que han proferido, etc.- sus manifestaciones no pueden gozar de presunción de veracidad.

En definitiva, sólo cuando la queja o denuncia recibida es manifiestamente incierta o inverosímil podrá rehusarse de plano. En los demás casos, el órgano competente deberá realizar una mínima investigación, incluso cuando la noticia de la infracción haya sido formulada de modo anónimo.

2. Concurrencia con un procedimiento penal

El art. 5 del reglamento citado establece que “*la responsabilidad disciplinaria se entiende sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que pudiera incurrir el funcionario*”. Sin embargo, tal precepto debe conjugarse con el principio de *non bis in idem*, básico en todo el derecho sancionador, que impide que sobre un mismo hecho puedan recaer dos sanciones con idéntico fundamento, aunque la conducta se examine en ámbitos jurisdiccionales diferentes. Por ello, y como consecuencia de la prevalencia del orden penal, la norma reguladora ordena que, cuando exista un procedimiento de ese tipo contra miembros de la Policía del País Vasco, habrán de suspenderse las actuaciones administrativas, sin perjuicio de la adopción, en su caso, de las medidas cautelares procedentes. Ahora bien, interesa destacar que, con independencia de esa paralización, el reglamento aclara que la iniciación de un procedimiento penal “*no impedirá la instrucción por los mismos hechos de la información previa o expediente disciplinario correspondiente*”.

Según la experiencia de esta institución, esa forma de actuar es bastante excepcional, ya que, cuando la persona afectada ha denunciado la supuesta actuación irregular en vía penal, es práctica habitual posponer cualquier investigación interna a la finalización de dicho procedimiento judicial. Es más, como norma general, en los supuestos de archivo o de sentencia absolutoria, el asunto se da por zanjado, sin retomar -o iniciar, en su caso- la vía disciplinaria.

No debe ignorarse que el Reglamento de Régimen disciplinario -en aplicación del principio de prevalencia del orden penal- establece que la sentencia firme recaída en ese ámbito vincula a la Administración en la declaración de hechos probados que contenga. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la falta de relevancia penal de unos hechos no implica necesariamente la inexistencia de responsabilidades de otro tipo -administrativas, civiles...- que, a nuestro entender, deben esclarecerse siempre.

Por otra parte, son frecuentes los casos en los que el procedimiento penal se archiva antes de llegar a la fase de juicio oral. Esta institución ha conocido algunos sobreesimientos bastante llamativos -basados, por ejemplo, en la *falta de autor conocido*, cuando no se ha realizado ninguna diligencia dirigida a conocer qué agentes estaban de turno en el momento del incidente denunciado-, lo que genera la apariencia de que el órgano judicial niega de entrada cualquier credibilidad a la denuncia de la persona detenida o, dicho de otro modo, de que existe cierta laxitud en el control

judicial de las actuaciones policiales. Desde un punto de vista garantista, cuando se dicta el sobreseimiento del procedimiento penal, al igual que en los casos de sentencia absolutoria, las autoridades policiales deberían realizar un examen exhaustivo del comportamiento policial que originó la denuncia.

En este sentido, resulta relevante lo dispuesto en el art. 26.2 del citado Decreto 170/1994, según el cual:

“Los plazos de prescripción de faltas disciplinarias comenzarán a computarse desde la conclusión del procedimiento penal tramitado previamente por los mismos hechos, siempre que este procedimiento se hubiera iniciado antes de que transcurrieran dichos plazos. Regirá tal criterio aunque no se hubiera incoado el procedimiento disciplinario con anterioridad a la resolución judicial definitiva o el incoado se encontrare paralizado a la espera de dicha resolución.”

Parece evidente que ese precepto busca completar el enjuiciamiento realizado en el ámbito penal mediante la valoración interna de la conducta policial, desde una perspectiva deontológica, no siempre coincidente con aquél.

Conviene recordar, para terminar, que la paralización del expediente disciplinario -y la correspondiente interrupción de la prescripción- sólo resulta procedente cuando lo que se ha sometido a la consideración de los tribunales es el propio comportamiento de los funcionarios policiales, y no cuando se juzgan los hechos recogidos en el atestado. En un sentido muy general, puede considerarse que existen actuaciones judiciales sobre “el asunto”, pero realmente en la causa penal no se examina la intervención policial, sino el comportamiento de la persona acusada de un delito o falta que, a su vez, suele ser quien ha denunciado o se ha quejado de la policía. Es cierto que la valoración de la conducta observada por el imputado -si ha habido o no resistencia activa, etc.- puede tener consecuencias en la calificación de la actuación policial. En este sentido, la absolución de aquél puede representar un indicio de incorrección o exceso en la intervención de los agentes, pero en ningún caso la condena penal del acusado implica la corrección del comportamiento policial. Se trataría simplemente de la concurrencia de dos actuaciones ilícitas, que en absoluto se compensan entre sí.

A pesar de ello, son varios los casos que hemos conocido en los que la tramitación de una causa penal contra el reclamante ha dado lugar a inhibición de la investigación interna sobre la actuación policial denunciada.

3. Otros instrumentos de control de las irregularidades en la actuación policial

Como hemos adelantado, las quejas que sobre el funcionamiento del servicio policial se reciben en esta institución presentan orígenes y motivaciones variadas. No obstante, un importante grupo de quejas se generan en el contexto de lo que podría denominarse “cruce de denuncias” o, con más precisión, “contradenuncia”. Nos referimos a situaciones en las que, iniciada una intervención policial cualquiera -denuncia de una presunta infracción de tráfico; intervención en un incidente entre particulares;

identificación o detención de un sospechoso, etc.- la petición de explicaciones o la crítica de la actuación de los agentes por parte de la persona afectada desata la, a nuestro entender, reacción desproporcionada de éstos y da lugar a una denuncia por falta de respeto, resistencia o desobediencia. No resulta excepcional que, a su vez, esas denuncias den lugar a la detención de la persona implicada en el incidente, con la circunstancia agravante de que, generalmente, los jueces 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.

La reiteración de esas situaciones en la investigación que esta institución efectuó para elaborar el ya citado informe *Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (Bilbao)* -cuyo resumen puede consultarse en el Informe del Ararteko al Parlamento Vasco de 1998-, nos llevó a formular una recomendación específica. En aquel momento dicha recomendación se dirigió expresamente a la Ertzaintza y a la Policía Municipal de Bilbao, pero entendemos que su contenido resulta generalizable.

En aquel informe, en la recomendación 8ª *-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-* se incluía un apartado (e), en el que se explicaba que la petición de información por parte de la persona afectada por una actuación policial, e incluso el cuestionamiento o las críticas a dicha actuación no puede ser interpretada, sin más, como una falta de respeto o una desobediencia a los agentes de la autoridad. Y en caso de que la conducta de oposición del ciudadano alcance relevancia penal, ha de respetarse estrictamente la previsión del art. 495 LECr, según la cual no se puede detener por faltas -infracciones penales leves-, salvo que el encausado carezca de domicilio conocido.

Reconocíamos las dificultades que surgen en la aplicación práctica de esta norma, sobre todo en la determinación de los criterios valorativos que los propios agentes deben utilizar. Ciertamente, resulta casi imposible establecer pautas precisas y objetivas que sirvan para delimitar el delito de la falta contra los agentes de la autoridad, pero se puede avanzar en la línea de articular mecanismos preventivos y de control posterior sobre las detenciones realizadas. En este sentido, recomendábamos:

- “1. Los funcionarios policiales deben asumir como práctica habitual la de dar explicaciones sobre su actuación cuando el ciudadano afectado las solicite.
2. Para evitar la detención por conductas que -en la calificación judicial posterior- se consideran faltas, debe tenderse a que no sea el propio agente implicado en el conflicto el que decida detener, procurando trasladar la decisión a otros compañeros presentes o, al menos, que ésta se adopte por varios agentes.
3. En todo caso, ante la menor duda sobre la gravedad penal de la conducta, debe optarse por la libertad, limitándose los funcionarios policiales a tomar los datos necesarios para la identificación y ulterior localización de la persona.
4. Resulta conveniente llevar un control cuantitativo de las detenciones que se hacen en la zona de San Francisco por resistencia, desobediencia,

agresión a los agentes, o infracciones similares, examinando si las cifras se concentran especialmente en algunos agentes o patrullas.

5. *También se considera útil analizar las resoluciones judiciales sobre el particular; por ejemplo, cuántos atestados pasan a juicios de faltas desde el principio, proporción de condenas, etc."*

Propuestas similares a las contenidas en los dos últimos apartados de esta recomendación (8ª.e), se incluían en la relativa a "Reforzar los mecanismos reales de control de las actuaciones policiales" (7ª), donde se aludía a la conveniencia de llevar un control cuantitativo sobre dos aspectos relacionados con la cuestión: los expedientes internos abiertos a los agentes por presuntas actuaciones incorrectas, así como los atestados policiales relativos a delitos -o faltas- de atentado, resistencia, desobediencia o falta de respeto a agentes de la autoridad.

Durante los últimos años, han sido varias las ocasiones en las que la Ararteko ha solicitado, a distintos cuerpos policiales, información sobre tales cuestiones. En general, resulta llamativa la falta de registro de los datos y, sobre todo, la ausencia de cualquier análisis sobre ellos. Sobre este particular, conviene aclarar que no corresponde a esta institución, al menos en una primera instancia, la realización de ese análisis. A nuestro entender, la recopilación de datos constituiría un instrumento de control interno que posibilitaría la evaluación de algunas prácticas policiales.

Así, por ejemplo, en un asunto relacionado con la Guardia Municipal de Donostia-San Sebastián, en el que se nos proporcionó una relación de funcionarios implicados en atestados referentes a este tipo de delitos, se observaba que había varios agentes que en un año habían denunciado y/o detenido por ese motivo en más de cuatro ocasiones, llegando en un caso hasta siete. La reiteración de denuncias por esta clase de delitos puede ser un indicio de que un determinado agente no sabe controlar ciertas situaciones sin recurrir a su poder de privar de libertad. Indudablemente, se trata de un indicio que los responsables policiales habrán de contrastar con otros, pero que -según el criterio de esta institución- en ningún caso debe ignorarse ni dejar de analizarse.

4. Conclusiones

Resulta evidente la necesidad de ejercer una supervisión constante, desde el punto de vista deontológico, de las prácticas policiales, como un modo de prevenir eventuales actuaciones irregulares y, en definitiva, de posibilitar la mejora del servicio que la policía presta al conjunto de la ciudadanía.

Los instrumentos de control pueden revestir diferentes formas y características. En esta recomendación general de la institución del Ararteko se sugieren dos líneas de actuación, que pueden sintetizarse del siguiente modo:

a) Los diferentes cuerpos de la Policía Vasca deben iniciar de oficio una investigación interna siempre que existan motivos razonables para pensar que se ha producido una actuación policial irregular. En este sentido, las quejas o denuncias formuladas por la ciudadanía, cualquiera que sea el cauce por el que lleguen a conocimiento de los responsables, han de aceptarse como un primer indicio, que debe ser investigado en todo caso, sin que quepa su rechazo de plano. Las actuaciones administrativas dirigidas

al esclarecimiento de los hechos se iniciarán en todo caso, sin perjuicio de suspenderlas, si los hechos son objeto de un procedimiento penal.

b) la Policía Vasca utilizará como instrumento de control y evaluación de la calidad del servicio policial los datos disponibles sobre el número de detenciones motivadas por enfrentamientos surgidos a raíz de una actuación policial; sobre la frecuencia con la que los agentes aparecen como denunciados en atestados por ese tipo de infracciones penales; cantidad de quejas recibidas por intervenciones policiales, etc.

3. LA TRAMITACIÓN CONFORME A MODELOS PREESTABLECIDOS DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL: ALGUNOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL DERECHO DE DEFENSA.

La institución del Ararteko viene observando con preocupación que la práctica, cada vez más generalizada, de realizar la tramitación de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial conforme a modelos predeterminados -mecanizados o no- está generando una importante merma de garantías y derechos a las personas afectadas por tales actuaciones. Esta disminución de garantías obedece, principalmente, a la utilización, en los diversos trámites procedimentales, de fórmulas genéricas y desconectadas del caso concreto, que, por su carácter estereotipado y común a cualquier procedimiento, sólo sirven, por regla general, para dar una respuesta estrictamente formal a las cuestiones que plantean las personas interesadas, pero no satisfacen las exigencias materiales que impone el derecho de defensa constitucionalmente reconocido (art. 24 CE). Son fórmulas estandarizadas y genéricas, del tipo “las alegaciones formuladas (o las pruebas propuestas) no desvirtúan los hechos”, “inexistencia de alegaciones válidas contra los hechos señalados en la denuncia”, o similares, que no expresan las razones específicas que fundamentan la correspondiente decisión administrativa, y sirven, además, para contestar formalmente a cualquier cuestión que se suscite en el curso del procedimiento, sea ésta de la índole que sea.

La utilización de técnicas encaminadas a racionalizar y simplificar los trámites administrativos en estos procedimientos es, sin duda, comprensible y admisible, si tenemos presente el elevado número de los que cada año se ven obligadas a tramitar las distintas administraciones con competencia en la materia¹. Pero ello, desde luego, no puede llegar hasta el extremo de desnaturalizar esos trámites, privándolos de su verdadera razón de ser². Y esto acaece, a nuestro entender, cuando se utilizan fórmulas

¹ En la Comunidad Autónoma, esta problemática afecta particularmente a la Administración General y a los ayuntamientos de las tres capitales.

² Como ha expresado el Tribunal Constitucional, con relación a la utilización de modelos en el ámbito jurisdiccional, “la utilización de modelos predefinidos o formatos de resolución por parte de los órganos jurisdiccionales, no supone en sí misma, una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, aunque se trata de una práctica que suscita evidente riesgo (...) cuando no se trata de una serie de casos idénticos. Por ello mismo, es constitucionalmente admisible siempre que la resolución jurisdiccional esté suficientemente motivada y que atienda congruentemente al núcleo de las pretensiones de las partes (STC 97/1996, de 10 de junio, FJ 4º). En palabras del Tribunal, “lo relevante es que sea posible conocer cuáles hayan sido los criterios jurídicos esenciales de la decisión, esto es ‘la ratio decidendi’” (STC 9/2003, de 20 de enero, FJ 5º).

El Tribunal Supremo, refiriéndose al procedimiento administrativo sancionador, ha declarado, por su parte, que “el hecho de utilizarse impresos normalizados (standard) en los acuerdos resolutorios no implica por sí mismo clase alguna de indefensión siempre que, como ocurre en el caso presente, consten con claridad y suficiente detalle los datos fácticos y jurídicos que posibiliten la necesaria contradicción y permitan a los sancionados la aportación al expediente de los elementos de prueba que sirvan para desvirtuar la apreciación de la Administración” (STS de 21 de mayo de 1997, F.J. 5º, RJ 4375).

genéricas como las que hemos transcrito, o análogas, para rechazar las alegaciones de las personas inculpadas y las pruebas que han propuesto, y cuando se justifica, también con una expresión genérica y común a cualquier procedimiento, la sanción impuesta, o, se desestima, en fin, el correspondiente recurso administrativo interpuesto contra ella, con fundamento, igualmente, en consideraciones genéricas, que no resuelven las concretas cuestiones suscitadas en el expediente.

En ocasiones, sucede, además, que la respuesta estandarizada que se ofrece es completamente ajena a las cuestiones que la persona interesada ha planteado. En estos casos, lo que esta práctica revela con nitidez es una verdadera falta de análisis y valoración de las alegaciones que se han formulado en el curso del procedimiento.

La queja que nos ha presentado este año una persona que, tras conocer que se había iniciado un procedimiento sancionador contra ella, realizó una única alegación, en el trámite correspondiente (solicitó al instructor del expediente que éste reflejase las dos modificaciones que sus apellidos habían sufrido) es un ejemplo significativo de dicha práctica, ya que la única respuesta que obtuvo esta petición, y las demás que el promotor de la queja tuvo que reiterar, a este propósito, en el curso del procedimiento, fue la siguiente: *“una vez concluida la fase de instrucción y a la vista de las alegaciones (...), se considera que no justifican la infracción cometida ni le eximen de la responsabilidad derivada de la misma, quedando probados los hechos denunciados de conformidad con el artículo 14 del R.D. 320/94”*. El procedimiento siguió implacable su curso, sin que en ningún momento se tomase en consideración la legítima petición del reclamante.

En el informe ordinario correspondiente al pasado año 2002, ya pusimos de relieve que buena parte de las quejas que habíamos recibido durante ese año con relación a los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial las habían generado, precisamente, problemas relacionados con la tramitación estandarizada de estos procedimientos.

Las quejas de este tipo se han sucedido durante el presente año. Por esta razón, y teniendo en cuenta la relevancia que el tema posee desde la perspectiva del derecho de defensa, hemos considerado oportuno abordar la cuestión en una recomendación de carácter general.

Nuestro análisis tiene que partir ineludiblemente de la doctrina sobre la extensión al procedimiento administrativo sancionador de las garantías contenidas en el artículo 24 de la CE, que el Tribunal Constitucional ha ido consolidando³. Una de tales garantías es, según ha declarado el Tribunal, *“la exigencia de que el implicado disfrute de una posibilidad de defensa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración siga un procedimiento en el que el expedientado tenga oportunidad de*

³ La reciente STC 54/2003, de 24 de marzo, recoge, en su FJ 3º, la doctrina del Tribunal al respecto, con cita de algunos de sus pronunciamientos más importantes desde la sentencia 18/1981, de 8 de junio, que inicia esta doctrina.

aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga" (STC 3/1999, de 25 de enero, FJ 4º) ⁴.

La importancia del procedimiento como conjunto de garantías encaminadas a hacer efectivo el derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador ha sido también puesta de relieve por el Tribunal Supremo con reiteración⁵. La sentencia de 1 de junio de 2000 (RJ 7378) lo expresa de este modo: *"la resolución administrativa debe dictarse respetando el sistema de garantías establecido en las normas rectoras del procedimiento, sistema de garantías cuyo designio final es la defensa del administrado frente a la Administración"* (FJ 1º).

Pero, como el propio Tribunal Constitucional se ha encargado de señalar, *"de nada serviría que el expedientado cuente con un trámite de alegaciones para su defensa si no existe un correlativo deber de responderlas, o proclamar el derecho a la presunción de inocencia si no se exige al órgano decisor exteriorizar la valoración de la prueba practicada y sus consecuencias incriminatorias"* (STC 7/1998, de 13 de enero, FJ 6º). De ahí que la motivación constituya también, en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, un derecho instrumental para la realización de las garantías del artículo 24 de la CE aplicables en este campo, y posea, por esta razón, una dimensión constitucional, que el Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente⁶.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ha recogido la doctrina constitucional. En este sentido, incluye entre los principios esenciales del procedimiento sancionador la exigencia de procedimiento (arts. 134 y 127), e incorpora también el derecho del presunto responsable a formular alegaciones y a utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes (art. 135), así como el derecho a obtener una resolución motivada (art. 138), y a que la denegación de las pruebas propuestas se realice, igualmente, de una manera motivada (art. 80.3).

La normativa específica que regula el procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial también recoge esas garantías (arts. 73 y 79 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y 1, 10, 13 y 15 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, que aprueba el Reglamento del procedimiento sancionador en este ámbito).

El cumplimiento de estas previsiones legales, establecidas, como decimos, en garantía del derecho de defensa consagrado en el artículo 24 de la CE, no puede ser, sin embargo, entendido de una manera estrictamente formal, porque, si así se hiciera, se estaría desconociendo el cometido que constitucionalmente tienen asignado el procedimiento y la propia motivación, como instrumentos al servicio de la realización de las demás garantías y derechos que el precepto constitucional citado proyecta sobre los procedimientos administrativos sancionadores. Desde esta perspectiva finalista, es, por tanto, esencial que la respuesta que la Administración otorgue a las cuestiones que le

⁴ En el mismo sentido, la STC 54/2003, de 24 de marzo, citada (FJ 3º).

⁵ Además de ésta, entre otras, STS de 12 de febrero de 1990, FJ4º (RJ 774).

⁶ En la STC 7/1998, de 13 de enero, citada, el Tribunal afirma que la *"exigencia de motivación de las sanciones administrativas (...) constituye (...) una medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del artículo 24 CE y las propias garantías que este precepto proyecta sobre los procedimientos administrativos sancionadores"* (FJ 7º).

plantea la persona inculpada en un procedimiento sancionador aporte información suficiente sobre los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión que ha adoptado, pues es precisamente tal información la que va a posibilitar que esa persona pueda criticar las bases de dicha decisión, oponerse a ellas con eficacia, y articular, en definitiva, una defensa adecuada a sus intereses.

La tramitación de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial que se realiza conforme a modelos preconcebidos, que ofrecen una motivación tipo y genérica, y no reflejan las circunstancias específicas del caso, no se aviene, sin embargo, a primera vista, con la configuración constitucional del procedimiento como cauce o instrumento mediante el que se hace efectivo el derecho de defensa. Por el contrario, esta clase de tramitación tiene que ver más con un entendimiento del procedimiento como una mera sucesión formal de trámites, que hay que realizar obligatoriamente hasta llegar a su resolución.

Ciertamente, no todas las deficiencias procedimentales afectan de igual manera al derecho de defensa de la persona inculpada. Vamos a centrar nuestro análisis en aquellas que, consideramos, tienen mayor relevancia desde esta perspectiva, y que, según hemos constatado en nuestro quehacer diario, se producen con frecuencia cuando la tramitación se realiza siguiendo modelos preestablecidos. Nos referimos, en concreto, a diversos defectos que conciernen a la prueba y a la propia resolución sancionadora, sobre los que nos detendremos a continuación.

Hemos comprobado, en efecto, que en estos procedimientos las pruebas son rechazadas, habitualmente, utilizando una respuesta tipo del estilo “las pruebas propuestas no pueden desvirtuar los hechos denunciados”. Pero también es frecuente que el rechazo se realice de una manera tácita.

Pues bien, tanto una como otra forma de rechazo plantean problemas relacionados con el derecho de defensa, de acuerdo con el entendimiento que el Tribunal Constitucional ha realizado de este derecho. Según la doctrina del Tribunal⁷, la obligación de motivar la denegación de las pruebas que se solicitan en un procedimiento sancionador forma parte del derecho a utilizar los medios adecuados para la defensa, recogido en el artículo 24 de la CE. Y, por esta razón, este derecho resulta vulnerado, en su opinión, si la prueba propuesta se rechaza sin ninguna motivación, o si la motivación que se ofrece es manifiestamente arbitraria o irrazonable.

Como hemos señalado con anterioridad, esta doctrina ha encontrado reflejo positivo tanto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (art. 80.3)⁸ como en la normativa que regula el procedimiento sancionador en materia de tráfico, que ahora nos ocupa (art. 13 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero).

El Tribunal Supremo ha tenido también ocasión de pronunciarse al respecto, y ha considerado que el rechazo inmotivado de las pruebas es causa de nulidad de pleno derecho

⁷ La STC 9/2003, de 20 de enero, resume la doctrina del Tribunal al respecto, con cita de sus sentencias más relevantes.

⁸ El art. 17.2 del Real Decreto 1.398/1993, de 26 de noviembre, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, reitera esta exigencia.

de la sanción recaída en el procedimiento en el que se ha cometido este vicio. En este sentido se ha manifestado, por ejemplo, la sentencia de 1 de junio de 2000 (RJ 7378).

Son, igualmente, abundantes los pronunciamientos de Tribunales Superiores de Justicia declarando la nulidad de una sanción impuesta con incumplimiento del deber de motivar la denegación de las pruebas. A este respecto, la sentencia de 23 de abril de 2001 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (RJCA 843), en un supuesto de respuesta genérica, señala que *“esa falta de respuesta a la petición de prueba e incluso esas genéricas referencias a que no fueron desvirtuados los hechos, sin descender en momento alguno al caso concreto, suponen una clara vulneración de los derechos de audiencia y defensa de la (interesada), que vio cómo era sancionada sin haber obtenido una respuesta razonada a su petición de prueba, lo que conlleva a entender que se produjeron irregularidades invalidantes en el curso del procedimiento que llevan a su nulidad radical al lesionarse el contenido esencial de un derecho susceptible de amparo constitucional, como es el derecho a la defensa, que, como es sabido, constituye norma de aplicación directa”* (FJ 4º).

En esta misma línea, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en la sentencia de 5 de octubre de 2001 (RJCA 195), con relación a un procedimiento sancionador, por exceso de velocidad, en el que no hubo ningún pronunciamiento sobre las pruebas propuestas, ni se practicaron, declara que *“la falta de la práctica de las pruebas propuestas por el recurrente y a mayor abundamiento la falta de resolución expresa sobre las mismas, aun en sentido denegatorio, constituye una infracción del procedimiento administrativo, causante de indefensión al recurrente”* (FJ 3º).

Pueden citarse, igualmente, las sentencias de 18 de febrero de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Baleares (RJCA 248), y de 10 de mayo de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (RJCA 2452) –dictada esta última, también, en un procedimiento sancionador de tráfico–.

Por tanto, en conformidad con las normas citadas y con la doctrina constitucional y jurisprudencial a que hemos hecho referencia, la persona instructora del procedimiento sancionador debe valorar, en todo caso, la procedencia de las pruebas, y pronunciarse expresamente sobre ellas, bien sea para admitirlas o para rechazarlas. Si las rechaza, debe hacerlo, además, mediante una resolución motivada, que exprese las razones concretas que se encuentran en la base de esa decisión, sin que puedan servir a estos efectos motivaciones tipo, que no hacen sino trasladar una conclusión valorativa de carácter genérico –útil, por su generalidad, para contestar a cualquier proposición de prueba–, pero que no sirven para dar a conocer los motivos específicos –fácticos y jurídicos– de la decisión denegatoria. De no actuar de este modo, se quebraría, además, uno de los principios básicos del procedimiento sancionador, el principio de contradicción, ya que si se impide a la persona interesada probar su versión de los hechos, y no se razona motivadamente sobre la improcedencia de las pruebas que propone para acreditar esta versión, lo que se produce, en última instancia, es una fijación unilateral de los hechos por la Administración.

Con frecuencia, la resolución sancionadora suele ajustarse también en este tipo de procedimientos a fórmulas predeterminadas, tales como “inexistencia de alegaciones

válidas contra los hechos señalados en la denuncia” o “una vez concluida la fase de instrucción y a la vista de las alegaciones del denunciado, se considera que no justifican la infracción cometida ni le eximen de la responsabilidad derivada de la misma, quedando probados los hechos denunciados en conformidad con el artículo 14 del Real Decreto 320/1994”⁹, que ya hemos citado.

Cuando se emplean este tipo de fórmulas para resolver el procedimiento sancionador, la resolución se limita -al igual que sucedía con la denegación de la prueba mediante respuestas genéricas- a expresar la conclusión valorativa general alcanzada con relación a las alegaciones presentadas por la persona interesada, pero no da a conocer las razones concretas y específicas que sustentan tal conclusión.

Las resoluciones tipo tampoco suelen incluir una ponderación de conjunto sobre la prueba, ya que se limitan a valorar -cuando no a enunciar- las mismas pruebas que determinaron la iniciación del procedimiento, como, por ejemplo, la denuncia obligatoria de la autoridad encargada de la vigilancia del tráfico¹⁰, la medición de velocidad realizada por el cinemómetro, u otras. Nada expresan, sin embargo, sobre las pruebas que la persona denunciada ha propuesto, sobre su práctica, ni sobre su valoración.

Por otro lado, esta clase de resoluciones no acostumbra a contener ningún pronunciamiento sobre la graduación de la sanción, cuando ésta se impone en cuantía superior a la mínima.

Y, en fin, las fórmulas preelaboradas que analizamos omiten también cualquier pronunciamiento sobre cuestiones que, habiendo sido planteadas por las personas afectadas en el curso del procedimiento, no guardan una relación directa con los hechos que lo han motivado, como pueden ser la abstención y la recusación¹¹, las referentes a la modificación de algún dato sobre su identidad -que antes hemos mencionado-, o cualesquiera otras alegaciones ajenas a los propios hechos.

Ya hemos indicado precedentemente que, según la doctrina del Tribunal Constitucional, la resolución sancionadora, para ser respetuosa con el derecho de defensa, debe contener una motivación suficiente¹², ser congruente con el núcleo de las cuestiones planteadas por la persona inculpada, y valorar la prueba practicada y sus consecuencias incriminatorias. También nos hemos referido al modo en que estas actuaciones deben realizarse para hacer efectivo dicho derecho.

Por ello, sólo nos resta recordar que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto -de aplicación supletoria en materia de

⁹ Este precepto otorga presunción de veracidad a las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico.

¹⁰ La presunción de veracidad de los hechos consignados en la denuncia suele invocarse, además, de una manera indiscriminada. La cita es tan mecánica y retórica que incluso se utiliza como fundamento de la sanción en procedimientos no iniciados por denuncia obligatoria, única que -como es sabido- goza de esa presunción.

¹¹ Una de las quejas que hemos recibido este año planteaba, precisamente, esta cuestión.

¹² El deber de motivar la graduación de la sanción constituye un aspecto particular de la motivación de la sanción, y deriva de la traslación al derecho administrativo sancionador de las técnicas de individualización de las penas. La sentencia de 14 de febrero de 2003, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (JUR 116382) aborda la cuestión (F.J. 6º).

tráfico¹³ -, recogen expresamente estas exigencias (arts. 138 de la Ley, y 20.2 y 4 del Reglamento). Y que también lo hace, con relación a la motivación y a la congruencia, el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, que aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico (art. 15).

Para finalizar, queremos destacar que, según hemos constatado, esta práctica administrativa de utilizar motivaciones genéricas, que no dan respuesta a las concretas cuestiones planteadas por las personas interesadas, se reproduce también, frecuentemente, en la resolución de los correspondientes recursos administrativos contra las sanciones, que, por regla general, se ajustan igualmente a modelos preestablecidos. De este modo, la resolución de los recursos no sólo no corrige los defectos causados por la tramitación tipo del procedimiento sancionador, sino que suele incurrir en los mismos vicios.

En atención a cuanto antecede, consideramos que tanto la Administración General como las administraciones locales tienen que asegurar que los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, que tramitan, respeten las garantías constitucionales y legales establecidas para salvaguardar el derecho de defensa de la persona inculpada. Para ello, deben, de manera particular:

- 1º Valorar las alegaciones que las personas inculpadas realicen y motivar suficientemente su rechazo.
- 2º Valorar la procedencia de las pruebas propuestas por la persona interesada, y pronunciarse de forma expresa tanto para admitirlas como para rechazarlas. En este último caso, tienen que declararlas improcedentes mediante una resolución motivada.
- 3º Decidir los procedimientos mediante una resolución suficientemente motivada. La resolución sancionadora debe, además, pronunciarse expresamente sobre todas las cuestiones planteadas en el procedimiento, contener una valoración de conjunto de la prueba, y motivar la graduación de la sanción.
- 4º Resolver los recursos contra las sanciones de forma motivada, y en congruencia con lo planteado por la persona interesada.
- 5º Expresar en la motivación de cada acto las razones específicas y concretas que fundamentan la decisión adoptada.

¹³ Art. 1 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero.

4. NECESIDAD DE UTILIZAR LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PREVISTOS POR LA NORMATIVA DE ACCESIBILIDAD

Introducción

Coincidiendo con el *Año europeo de las personas con discapacidad*, la institución del Ararteko ha presentado ante el Parlamento Vasco -con fecha 24 de septiembre de 2003- un informe titulado *Accesibilidad en edificios de uso público en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Con el análisis realizado en dicho informe hemos querido contribuir al fomento de la reflexión y el debate sobre las medidas necesarias para promover la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, cumpliendo así con uno de los objetivos marcados para este año 2003.

Hemos pretendido examinar la evolución de las actuaciones públicas en materia de accesibilidad desde la entrada en vigor de la Ley para la Promoción de la Accesibilidad, de 4 de diciembre de 1997, y de su normativa de desarrollo, en particular del anejo III del Decreto 68, de 11 de abril de 2000, que explicita las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad en los edificios.

En el presente trabajo, queremos incidir sobre una cuestión que, cuando menos, ha resultado llamativa en las conclusiones obtenidas en el informe, sobre todo si tenemos en cuenta que han sido las propias administraciones quienes han aportado la información necesaria para la elaboración de ese informe extraordinario: la escasa utilización por parte de las administraciones públicas de los instrumentos de control previstos en la normativa para la promoción de la accesibilidad para garantizar su efectivo cumplimiento.

Ello coincide con el contenido de las numerosas quejas en las que se han denunciado irregularidades en la aplicación de la normativa de accesibilidad, incluso por parte de las administraciones públicas, así como por la realización de obras de reforma o ampliación, y edificaciones de nueva planta, contraviniendo los requisitos y los procedimientos de excepción previstos en la normativa de aplicación.

A este respecto, resultan significativas las reclamaciones individuales y de las propias asociaciones de personas con discapacidad por plazas de aparcamiento reservadas para personas con discapacidad que son ocupadas por ciudadanos sin problemas de movilidad, plazas con medidas insuficientes, parkings inaccesibles porque no funciona el ascensor, hoteles y restaurantes sin baños adaptados, viviendas de protección oficial del cupo de reserva para personas con discapacidad que no son accesibles, el incumplimiento de los requisitos de accesibilidad en locales comerciales de nueva apertura, respecto a edificios de prestación de servicios públicos (centros de salud, centros de enseñanza, etc.).

El Decreto 68/2000, de 11 de abril, que desarrolla la Ley 20/1997, considera edificios de uso o servicio público, con independencia de su titularidad, los servicios de la Administración pública, centros sanitarios de todo tipo, residencias de ancianos y orfanatos, centros asistenciales y de acogida, servicios de educación de todo tipo, residencias colegiales, mercados de abastos, centros y locales comerciales y de ocio, servi-

cios religiosos, servicios culturales, cinematográficos y teatros, estadios y centros deportivos, edificios y locales de uso hostelero, estaciones de transporte ferroviarias, marítimas, de autobuses y aeropuertos, edificios de oficinas, servicios bancarios, aparcamientos públicos y aseos públicos.

La Ley 20/1997, atribuye a las instituciones con competencias en materia de ordenación urbanística la función de seguimiento y control respecto del cumplimiento de las normas de accesibilidad en los edificios de uso o servicio público. Por lo tanto, son los ayuntamientos quienes juegan un papel clave, ya que disponen de la facultad de control y de supervisión, mediante la concesión de las preceptivas autorizaciones o licencias para la ejecución de obras.

No obstante, hemos constatado, tanto en la tramitación de las denuncias formuladas ante esta institución, como por la información recogida en el informe extraordinario, que su capacidad de acción en cuanto a la garantía de la accesibilidad está resultando limitada.

Asimismo, los colectivos de afectados insisten en atribuir el incumplimiento de la normativa a la falta de sensibilización administrativa, profesional y social hacia las personas con discapacidad.

Por ello, en la presente recomendación vamos a tratar de analizar los motivos que nos llevan a la conclusión de que las administraciones públicas no se están poniendo los recursos suficientes para cumplir las previsiones establecidas en la normativa de accesibilidad.

Los instrumentos de control previstos por la normativa de accesibilidad, y la necesidad de que las administraciones públicas cumplan esa normativa

El artículo 15.1 de la Ley 20/1997, determina que: *“El cumplimiento de los preceptos de la presente ley será exigible para la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y de su ejecución, así como para la concesión de licencias, autorizaciones, calificaciones y otros actos, por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos.”* Y a tenor de lo dispuesto en el artículo 17.1, deben ejercer el control sobre la verificación de su adecuación a las determinaciones de la ley.

Por lo tanto, la concesión de las licencias, autorizaciones o calificaciones viene condicionada al cumplimiento con carácter previo de los preceptos normativos en materia de accesibilidad, y a la verificación por la administración correspondiente de dicho cumplimiento.

Hay que tener en cuenta que las licencias urbanísticas son actos administrativos de naturaleza reglada mediante los cuales la Administración actúa como control preventivo sobre la actividad de los administrados, para asegurar que las instalaciones pretendidas se ajustan a la ordenación urbanística, quedando claro que el ejercicio mediante la licencia es un control de legalidad. Por lo tanto, dicha autorización constituye un acto debido, puesto que necesariamente debe otorgarse o denegarse según la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable.

Estas competencias de control recaen básicamente en los ayuntamientos, que, conforme a lo previsto en la normativa vigente en materia de régimen local y de orde-

nación urbanística, son los competentes para otorgar licencias para realizar obras de nueva planta, autorizaciones para reformas y ampliaciones en las edificaciones, etc.

En consecuencia, tal como hemos precisado anteriormente, el papel de los ayuntamientos en la materia resulta primordial. Hay que tener en cuenta que son tres los momentos principales en los que un ayuntamiento puede controlar y supervisar el cumplimiento de la normativa: (1) la supervisión del proyecto con vistas a la concesión de la licencia de obra; (2) las inspecciones de obra durante su ejecución, y (3) las inspecciones de final de obra para certificar su adecuación a la licencia concedida.

Sin embargo, de la información recogida en la elaboración del informe extraordinario se puede concluir que existe una insuficiente actuación de control de las corporaciones locales desde la perspectiva de la accesibilidad.

Así, un 56 % de los ayuntamientos reconocen que sus técnicos no acuden sistemáticamente a las obras de reforma para inspeccionar el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad, y lo que es más preocupante aún, un tercio de los consistorios no acostumbran a inspeccionar las obras de reforma una vez finalizadas. Lo mismo sucede en relación con la labor inspectora de los edificios y locales de uso o servicio público de nueva construcción.

A pesar de estos datos, sólo un 23 % de los profesionales encuestados consideraba necesaria la contratación de nuevos técnicos en su ayuntamiento o la ampliación del grado de dedicación de los actuales, con el fin de garantizar la eficacia de las tareas de supervisión y control de la accesibilidad. En cualquier caso, resulta sorprendente que un 55 % de los 27 municipios que manifestaban no inspeccionar sistemáticamente las obras de construcción una vez finalizadas, señalaban no precisar de personal adicional para realizar dichas visitas de comprobación.

En más de una ocasión hemos constatado en esta institución que los ayuntamientos han tenido conocimiento de infracciones en cuanto a las condiciones de accesibilidad, como consecuencia de las visitas de inspección realizadas, ante denuncias formuladas por particulares, o a requerimiento de la Ararteko.

Por este motivo, para el correcto funcionamiento de los servicios de inspección es preciso que los ayuntamientos se doten de los recursos suficientes, tanto materiales como personales, para garantizar el cumplimiento de las previsiones contenidas en la normativa de accesibilidad.

Tal como prevé la Ley de accesibilidad, es primordial que los técnicos municipales revisen todos los proyectos técnicos y las solicitudes de licencias y autorizaciones desde la perspectiva de la accesibilidad; y, como aval del cumplimiento de las disposiciones que resultan de aplicación en la materia, en conformidad con lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley, la autoridad municipal debe exigir que de manera expresa se indique, en toda la documentación urbanística que se presente, el cumplimiento de lo dispuesto en la norma.

También es fundamental que se refuercen los servicios de inspección de las entidades locales, para que puedan supervisarse las obras en su fase de ejecución, ya que, en más de una ocasión, al resolver las denuncias en esta institución, hemos constatado que, una vez concluidas las edificaciones o construcciones, resulta técnicamente imposible adecuar la instalación a las condiciones de accesibilidad.

Lógicamente, es inexcusable que se realicen las preceptivas visitas de comprobación cuando finalice cualquier tipo de obra, para verificar que la edificación o construc-

ción se ajusta a la licencia concedida, como trámite previo a la concesión de la licencia de primera ocupación y, para que, además, se puedan adoptar los mecanismos de restablecimiento de la legalidad y de sanción de las infracciones prevista en la Ley 20/1997, si fueran necesarios.

Resulta llamativo que ninguno de los municipios que han respondido a la encuesta remitida para elaborar el informe extraordinario citado ha impuesto sanción alguna por incumplimiento de los requisitos de accesibilidad en las obras de reforma o de construcción.

Basta recordar que una de las grandes novedades de la ley era la inclusión de un régimen sancionador, lo que supuso un importante avance respecto a la situación anterior. La falta de previsiones sancionadoras en la regulación anterior convertía la normativa de accesibilidad en mera declaración de buenas intenciones, sin potestad alguna para forzar a su cumplimiento.

No obstante, hemos comprobado que la falta de intervenciones sancionadoras está limitando las virtualidades de la normativa.

Hay que tener en cuenta que ante una posible infracción administrativa, la Administración no dispone de opciones para incoar o no un expediente administrativo, sino que tiene el deber de proceder en tal sentido, de lo contrario nos encontramos ante una dejación de sus deberes de orden público.

Además, en esta materia, es importante destacar que, según estipula la Ley 20/1997, la sanción no exime al infractor de la obligación de reponer o, en los casos de incumplimiento, de realizar la reforma del proyecto o las obras de adaptación precisas. Por este motivo, al igual que sucede en el ámbito de la disciplina urbanística, la Administración tiene el deber de adoptar las medidas para reponer los bienes afectados al estado anterior a que se produzca la situación ilegal. La normativa de accesibilidad vincula a su cumplimiento, no sólo a los particulares, sino también a la propia Administración, dado que el principio de legalidad debe informar todas las actuaciones de los poderes públicos.

Por todo ello, los ayuntamientos están obligados, en uso de la potestad sancionadora prevista en el artículo 21-1k) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a incoar expedientes sancionadores cuando constaten supuestas infracciones previstas en la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad. Las normas que facultan a las administraciones públicas para sancionar no son caprichosas, sino que surgen ante la necesidad de reprimir conductas o transgresiones que se cometan en el ámbito competencial de la Administración pública.

Por último, hemos de referirnos al instrumento de control previo establecido en el artículo 3.3 del anejo V del Decreto 68/2000, de 11 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación. Ese artículo regula el procedimiento para las exenciones en la aplicación de los criterios de practicabilidad en las obras de reforma, ampliación o modificación en los edificios y locales contenidos en el artículo 2.1 de dicho anejo.

En concreto, ese precepto dictamina que: *“En el caso de que alguno de los elementos mencionados en el apartado anterior no puedan adaptarse a las condiciones mínimas de accesibilidad reflejadas en el presente Anejo, deberá justificarse documentalmente dicha circunstancia, siendo preceptivo en dicho caso, con carácter previo a la aprobación de la licencia, la emisión de un informe por los Servicios*

Municipales en relación con tales aspectos, dándose traslado del expediente al Consejo Vasco para la Accesibilidad para su oportuno conocimiento.”

Por tanto, la norma prevé la necesidad de que documentalmente se justifique la circunstancia que genera la exención, bien porque por las características orográficas, estructurales o de forma no sea posible la adaptación a las condiciones de accesibilidad previstas, o bien porque su adopción constituya un gasto desproporcionado.

También se exige que antes de la concesión o denegación de la licencia, los servicios técnicos municipales emitan el preceptivo informe que determine la idoneidad de la medida propuesta.

Ese informe en principio no parece ser vinculante, ya que el artículo 22.2 de la Ley 20/1997 determina la responsabilidad de los miembros de las corporaciones locales que hubieran votado a favor de la concesión o aprobación de la licencia cuando los informes previos preceptivos fueran desfavorables.

A pesar de ello, entendemos que el informe técnico debe valorarse como determinante en el procedimiento, ya que en éste se realiza una apreciación técnica sobre las circunstancias que en la documentación se justifican como causas de la solicitud de exención y, sólo cabría que resultara desfavorable a la aplicación de dicha exención si se probara que técnicamente es posible adoptar las condiciones de accesibilidad establecidas, o si se pudiera justificar que no resulta desproporcionado económicamente aplicar los requisitos de accesibilidad teniendo en cuenta el presupuesto global de las obras que se han de ejecutar.

Es muy limitada la información disponible en cuanto al funcionamiento en la práctica de los procedimientos de aplicación de las excepciones y exenciones.

Se dispone de los datos que se aportan en los informes anuales del Consejo Vasco para la Accesibilidad. Así, aparecen reseñadas tres comunicaciones de exenciones en el informe correspondiente al año 2000 y, en el informe de 2001, la cifra asciende a 47. Se observan importantes diferencias entre ayuntamientos y entre territorios. El Consejo manifiesta que desconoce si los datos reflejan la realidad, es decir, que no sabe si todos los ayuntamientos cumplen debidamente su obligación de comunicación en estos supuestos.

Además, el Consejo informa de que las comunicaciones que sí se remiten suelen ser meras notificaciones, que se limitan a indicar en qué casos se ha aplicado y con referencia a qué condición de accesibilidad. Esta práctica, que parece sustituir al traslado de los expedientes previsto en la normativa vigente, no permite al Consejo verificar si la concesión de la exención está o no suficientemente justificada.

Es evidente que dicha actitud desvirtúa la finalidad pretendida por la norma de garantizar, mediante esta facultad de control, la correcta aplicación de los supuestos de exención del cumplimiento de las condiciones de accesibilidad previstas por el ordenamiento.

Propuestas

A la vista del contenido de lo hasta aquí expuesto, la Ararteko considera que, para garantizar la accesibilidad al medio físico y a la comunicación a todas las personas, y de manera especial a aquellas que por razones diversas presentan algún tipo de limitación,

los poderes públicos deben promover las actuaciones que resulten necesarias para el efectivo cumplimiento de las previsiones establecidas en la normativa vigente en materia de accesibilidad.

Por ello, especialmente los ayuntamientos, deben realizar un esfuerzo notable para procurar un mayor reforzamiento de los servicios de inspección y garantizar así un correcto ejercicio de las funciones de control e intervención de la actividad de los particulares, así como de la decidida aplicación de los mecanismos de restablecimiento de la legalidad y de sanción de las infracciones previstos en la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad.

Finalmente, es necesario recordar a las autoridades locales la obligación que la norma les impone sobre la exigencia de notificar al Consejo Vasco para la promoción de la accesibilidad todos los supuestos en los que se concede una licencia municipal en aplicación del procedimiento de exención previsto. Además, la notificación debe implicar la remisión del expediente municipal completo en los términos previstos en el artículo 3.3 del anejo V del Decreto 68/2000, de 11 de abril.

5. EL MANTENIMIENTO DE LAS URBANIZACIONES PRIVADAS EN LOS CASOS EN QUE EXISTE UNA SERVIDUMBRE DE USO PÚBLICO

En nuestras ciudades y pueblos hay un número considerable de urbanizaciones que, pese a ser de titularidad privada, sirven a un interés público, pues están destinados a lugar de libre esparcimiento, espacio abierto, o zona de paso entre dos áreas diferenciadas.

Ese uso público viene recogido en las normas de planeamiento urbanístico, en los proyectos de urbanización o, en su caso, deriva de la propia realidad consuetudinaria ante la utilización general y pacífica tanto de los propietarios y propietarias como del resto de personas ajenas a la comunidad de propietarios.

La controversia surge en el momento de determinar de qué manera se acometen los gastos de mantenimiento de la urbanización o los desperfectos provocados por el uso público. Esta circunstancia supone un caso habitual de discrepancias entre las administraciones locales y las comunidades de vecinos. El problema se plantea por la falta de definición de las obligaciones municipales que pueden derivar de la constitución de una servidumbre de uso público sobre un bien privado, o de la interpretación de las cláusulas que rigen el ejercicio de esa servidumbre de paso y estancia.

La Ararteko ha analizado esta cuestión ante la solicitud de grupos de vecinos o comunidades de propietarios que defienden que sea el Ayuntamiento quien asuma labores de mantenimiento y/o conservación generales.

Régimen jurídico de los espacios de uso público y de titularidad privada

El principio general del que debemos partir es el de la obligación del propietario de mantener la propiedad en unas condiciones adecuadas, según establece el artículo 19 de la Ley 6/1998, sobre el régimen del suelo y valoraciones.

Por otro lado, el municipio tiene obligación de prestar, en todo caso, los servicios públicos, como son la seguridad, el alumbrado, la limpieza o la pavimentación de las vías, según establecen los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, únicamente en las vías o espacios de carácter público.

Por ello, las propiedades privadas tienen que dotarse de los medios suficientes para desarrollar las obligaciones derivadas de la propiedad. En el caso de las comunidades de propietarios, el artículo 10.1 del texto consolidado de la Ley 49/1960, sobre Propiedad Horizontal, considera que: *«será obligación de la comunidad la realización de las obras necesarias para el adecuado sostenimiento y conservación del inmueble y de sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad y seguridad»*.

Ahora bien, el uso público que en algunos casos grava a la propiedad privada debe conllevar una cierta compensación, al menos por el mero deterioro que, por el propio uso, puede padecer el bien en cuestión. El Tribunal Supremo -en la Sentencia de 21 de mayo de 2001 (RJ 2001\3792)- ha considerado el derecho de los propietarios a formular las reclamaciones que estimen oportunas con fundamento en el uso público de

una plaza de propiedad privada. La sentencia del Alto Tribunal dice así: *«La razonable compensación que el uso público de la propiedad particular ha de comportar en el pago de los gastos de conservación tiene su adecuado tratamiento en las vías negociables y de disposición de derechos»*. Según se deduce de este pronunciamiento, la causa de la intervención municipal es la justa compensación ante la carga que asumen los propietarios de respetar el uso público.

Esta compensación deriva de principios generales del derecho, como el de buena fe -recogido en los artículos 7.1 y 1.258 del Código Civil- que ha de informar todo contrato y obliga a un comportamiento justo, leal, honrado y lógico, tanto de la Administración como de los administrados; o como el principio de equidad, artículo 3.2 del Código Civil.

La principal conclusión que se puede sostener -tomando como base los anteriores principios generales del derecho- es la necesidad de garantizar una adecuada compensación del municipio por el uso público que se obtiene de una propiedad privada.

Dos supuestos estudiados: el mantenimiento de soportales en Llodio y la ordenanza del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

Esta institución ha tramitado un expediente de queja a instancia de una comunidad de propietarios de Llodio en el que denunciaba que el Ayuntamiento no se hacía cargo de mantener adecuadamente los porches y terrazas del edificio de uso público que servían de estancia y de paso para acceder a otro barrio del municipio.

La constitución de la servidumbre de uso público se recogía en un estudio de detalle donde se indicaba que, en compensación por la servidumbre de uso público de las escaleras, porches y terrazas ajardinadas, el Ayuntamiento correría con los gastos de mantenimiento, en cuanto a limpieza, alumbrado y jardinería.

Sin embargo, la comunidad de propietarios denunciaba que el Ayuntamiento no cumplía las obligaciones asumidas. Esa entidad local consideraba que el régimen de obligaciones se refería al mantenimiento ordinario, pero que la colaboración municipal no podía extenderse en reparaciones extraordinarias o reposiciones de elementos deteriorados por actos vandálicos ocasionados por terceros.

En este supuesto existía, como punto de partida, un régimen de obligaciones que asumía el Ayuntamiento en contraprestación al uso público existente. Esta relación, si bien se sustenta en la libre disposición de las partes, encuentra su último fundamento en los principios de buena fe, equidad y justicia que deben inspirar el funcionamiento de la Administración. Por ello, corresponde al Ayuntamiento el deber de adoptar las medidas oportunas para conservar y mantener la urbanización, ya que la propia urbanización se ve afectada por el uso público, y el resto de obligaciones corresponde a los propietarios.

Esta institución llegó a la conclusión de que correspondían al Ayuntamiento las labores propias de mantenimiento y conservación (limpieza y jardinería) de la zona utilizada para el paso, conforme a los parámetros de prestación de este servicio en el municipio, ya que el paso y el uso público se constituyen respecto al pavimento y no respecto a otros elementos constructivos como paredes, paramentos u otros elementos horizontales del edificio, que son propiedad privada. En definitiva, debía aplicarse la

misma solución que al resto de edificios cuya fachada limite con las vías municipales. Para estos supuestos debería tenerse en cuenta el régimen municipal de limpieza, retirada de graffitis y pintadas que se siga con carácter general o su correspondiente ordenanza.

Respecto a los servicios de mobiliario urbano y alumbrado, el Ayuntamiento debía mantener y conservar el servicio de alumbrado, reponiendo los puntos de luz y demás mobiliario urbano esencial y necesario para que el uso público de paso y estancia en el edificio se hiciera de la forma convenida.

Por otro lado, hay algunos ayuntamientos que han recogido y definido con carácter general cuáles son las obligaciones que debe asumir el municipio en las urbanizaciones privadas sobre las que se constituya un uso o paso público. Ese es el caso del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, que recoge en las ordenanzas complementarias de edificación -aprobadas en sesión plenaria de 23 de noviembre de 1998 (BOG de 14 de enero de 1999)- las condiciones en las que se deben aplicar las servidumbres de uso público sobre propiedades privadas. El artículo 25 de la Ordenanza señala lo siguiente:

“En las áreas sometidas a servidumbre de uso público, corresponderán al Ayuntamiento los costes del servicio y el mantenimiento del alumbrado público -se excluirán los puntos de luz adicionales o innecesarios instalados por los propietarios de la parcela-, del mantenimiento de los acabados superficiales -pavimentos, revestimientos con excepción de los de las fachadas de locales, y, techos-.

Asimismo, corresponderá al Ayuntamiento -o a las compañías suministradoras correspondientes- el mantenimiento de los elementos de las redes de infraestructuras generales que afecten a la parcela.

En esas áreas, por el contrario, será, a cargo de los propietarios, la conservación de las fachadas interiores de los porches, los elementos estructurales, los aislamientos, y, las impermeabilizaciones, así como, en su caso, la de las acometidas a la ‘parcela’ de las redes de servicios urbanos.”

En definitiva, se trata de establecer un régimen general de obligaciones municipales para el mantenimiento de los servicios necesarios en aquellas urbanizaciones privadas en las que se reserve un uso público.

En ambos casos la Administración asume en las urbanizaciones privadas la prestación de los servicios públicos necesarios para hacer un uso adecuado de la servidumbre, como son el alumbrado, limpieza y mantenimiento del pavimento.

RECOMENDACIÓN

Una vez tenidas en cuenta las consideraciones anteriores y los casos planteados, la Ararteko entiende que es necesario que los ayuntamientos regulen las condiciones de mantenimiento que tienen que regir las servidumbres de uso público. El Ayuntamiento debe asumir una serie de obligaciones que deriven del uso público que grava a la propiedad.

En concreto, debe corresponder a los municipios realizar las labores de limpieza del pavimento y del mobiliario urbano existente, con excepción de las fachadas, paramentos y techos. Para ello es importante establecer un estándar mínimo de limpieza de estos espacios, conforme a la práctica municipal de los servicios de limpieza. El Ayuntamiento debe asumir los costos del servicio y del mantenimiento del alumbrado necesario para una adecuada visión en las zonas de paso (farolas y puntos de luz del techo del porche) y la reposición del mobiliario urbano (bancos, papeleras...). Asimismo, si existen jardines, deberán realizarse las labores propias para un correcto mantenimiento, conforme a las reglas y estándares que se aplican en el resto del municipio. Se deben reponer los elementos del pavimento dañados que impidan utilizar adecuadamente la zona de paso a los viandantes, así como los elementos auxiliares de seguridad (barandillas).

Por otro lado, corresponde en todo caso a la comunidad de propietarios conservar los elementos estructurales del edificio –frente de las fachadas y techos de los porches- y mantener las redes de infraestructuras de saneamiento y evacuación de aguas pluviales y residuales hasta su conexión con la red general, así como reponer los elementos dañados (arquetas o sumideros). También corresponderá a los dueños eliminar las pintadas, graffitis u otros elementos fijados en las paredes, sin perjuicio de la práctica municipal seguida por el Ayuntamiento en el resto del municipio ante problemas de limpieza similares.

CAPÍTULO VII

**CONCLUSIONES.
DERECHOS Y LIBERTADES**

El art. 32.2 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, establece que *“deberá incluirse en el informe anual que se presenta al Parlamento una valoración de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco”*.

La Ararteko realiza esta valoración a partir, obviamente, del conocimiento directo de esta situación adquirido en el ejercicio de sus actividades, y trata de reflejar cuál es el grado de respeto de los derechos de los ciudadanos vascos por parte de las administraciones públicas vascas sobre las que 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 2003 y que no han sido conocidas por la Ararteko en el desempeño de sus funciones, ni aquellas otras que se encuentran fuera del ámbito de control de la institución del Ararteko, por ser actos de la Administración del Estado, y tampoco, por más que sean evidentes, las graves vulneraciones de los derechos humanos que cometan particulares o grupos organizados.

Hemos de manifestar que la más grave vulneración de los derechos humanos que se ha producido en el año 2003 es el asesinato por ETA de tres personas.

Durante este año también se han visto limitados por la actividad terrorista los derechos a la vida, a la integridad física, a la libertad, a la seguridad personal, a la libertad de expresión de muchos ciudadanos y ciudadanas vascas, y muy especialmente representantes electos y militantes de partidos políticos, sindicatos, jueves, fiscales, profesores, periodistas, funcionarios de prisiones, empresarios, policías... Desgraciadamente, es necesario denunciar, una vez más, estos hechos que ensombrecen su vida cotidiana y limitan gravemente los derechos de muchos ciudadanos vascos.

La valoración que se realiza en este capítulo hace referencia, sin embargo, a las actuaciones de las administraciones públicas vascas y a la eventual vulneración de los derechos en esa actuación.

El capítulo se estructura a partir del análisis de los derechos contenidos en el título primero del texto constitucional, cuya defensa le atribuye a la institución del 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 de la institución del Ararteko y del resto de comisionados parlamentarios del Estado se reseñe que son pocas las quejas sobre posibles vulneraciones de alguno de los

derechos comprendidos en la sección primera del capítulo segundo del título I de la Constitución Española, es decir, de los llamados derechos fundamentales y libertades públicas. En el año 2003 también ha sido así.

Como reflejo de lo anterior, la mayor parte de las quejas presentadas las han motivado los denominados derechos sociales, así como los posibles incumplimientos del art. 103.2 de la Constitución Española -que impone a las administraciones públicas la obligación de actuar con arreglo al principio de eficacia y con sometimiento pleno a la ley y al derecho, sirviendo con objetividad los intereses generales-.

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.”

Son muchas las quejas que de una manera directa o indirecta tienen relación con la posible vulneración del principio de igualdad.

Esta institución ha tratado de evitar, en sus intervenciones, que se produzca ninguna actuación de los poderes públicos que sea discriminatoria por cualquiera de los motivos tasados en el texto constitucional.

Conviene precisar que, en muchas ocasiones, la vulneración del principio de igualdad hay que ponerla en relación con cualquiera de los otros derechos, por lo que en el análisis que de éstos se realiza, en algunos casos, se hace referencia a este principio.

Resulta evidente que las vulneraciones más graves del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres tienen lugar en el ámbito privado, sobre todo en las relaciones laborales y familiares, que se manifiestan en las diferencias respecto a las condiciones de acceso y permanencia en el trabajo o en la distribución de las cargas familiares.

La violencia de género, en muchas ocasiones con resultados mortales, es la manifestación más extrema de esta discriminación contra las mujeres.

Es necesario introducir la perspectiva de igualdad de género en todas las políticas públicas como único método eficaz de enfrentarse a la violencia sexista desde sus causas, que radican en la posición subordinada que ocupan las mujeres en nuestra sociedad.

Los poderes públicos, en cumplimiento del mandato constitucional y estatutario de promover la igualdad real y efectiva entre las personas, deberán adoptar medidas para conseguir materializar esa igualdad.

Si se quiere impulsar la igualdad en la vida pública, es preciso remover también las situaciones de discriminación que se dan en el ámbito privado. Las iniciativas públicas para impulsar la conciliación de la vida familiar y laboral deben plantearse de tal manera que sirvan para ayudar a un reparto más equitativo de las responsabilidades domésticas entre hombres y mujeres, evitando reforzar el papel de la mujer en el desempeño de las funciones consideradas tradicionalmente como femeninas.

Desgraciadamente, en algunos supuestos los poderes públicos, lejos de promover la igualdad efectiva, refuerzan los obstáculos que la impiden, como sucede con la acti-

tud de los ayuntamientos de Irun y Hondarribia en relación con la participación de las mujeres en los respectivos alardes.

En otros casos, en vez de avanzar en el camino hacia la igualdad de género, nos encontramos con retrocesos, como la decisión de la Diputación Foral de Álava de dar por concluido el Plan Foral para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Para la consecución de una igualdad efectiva no bastan las medidas normativas, sino que es necesario también un profundo cambio social. Sin embargo, resultaría muy importante la aprobación de una ley de igualdad entre mujeres y hombres, que sirviera de base para un claro compromiso en este sentido.

Se han planteado también quejas por parte de las personas extranjeras, en las que denuncian ser discriminadas por motivo de raza.

En algunos casos, la posible discriminación se denuncia respecto a actuaciones administrativas que se considera que no dan a estas personas un trato respetuoso con el principio de igualdad; en otros, sin embargo, estas actitudes discriminatorias se producen en el ámbito privado.

Las personas extranjeras encuentran, por su condición, graves dificultades de acceso a una vivienda de alquiler, ante la negativa de muchas personas de arrendar sus viviendas a personas de origen extranjero.

Esta institución inició una investigación de oficio sobre el funcionamiento de la bolsa de viviendas de alquiler gestionadas por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, porque, según noticias aparecidas en la prensa, algunas ofertas de arrendamiento incluidas en esta bolsa podían estar supeditadas a que la persona arrendataria no fuese extranjera.

Las personas con discapacidad encuentran graves dificultades para conseguir una igualdad efectiva con el resto de la población para acceder al mercado de trabajo, así como para su vida cotidiana, por la imposibilidad, en muchos casos, de acceder a los medios de transporte, o por la existencia de barreras urbanísticas y arquitectónicas.

2. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

2.1. DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD FÍSICA Y MORAL

• Art. 15 de la Constitución Española

“Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para los tiempos de guerra.”

La institución del Ararteko debe velar por el respeto más estricto de los poderes públicos al derecho a la vida y a la integridad física de los ciudadanos.

También debemos denunciar la vulneración sistemática que de estos derechos realiza la organización terrorista ETA.

El asesinato de tres personas en este año 2003 motiva nuestro rechazo más rotundo y nuestra solidaridad más entrañable con sus familiares y allegados.

La amenaza de perder su vida o su integridad física, la limitación de su libertad pende sobre muchos ciudadanos vascos.

Mientras esta situación persista, la institución del Ararteko mantiene en todos sus escritos oficiales como lema, en euskara y castellano, el texto del art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos "*toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal*" acompañado de la expresión ETA NO.

Hemos señalado que la violencia contra las mujeres sigue constituyendo una de las vulneraciones más graves del derecho a la vida y a la integridad personal, ante la que esta institución garantista no puede mostrarse insensible.

Durante el año 2003 se ha finalizado el informe sobre la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV. Resulta fundamental que la respuesta de los poderes públicos sea adecuada a las necesidades de las mujeres maltratadas, aunque nos reafirmamos en la idea de que solamente la igualdad efectiva entre todas las personas permitiría la erradicación de la violencia de género.

Desgraciadamente, estamos ante la ausencia de una respuesta planificada, de una atención integral ajustada a las necesidades y a la gravedad del problema.

En este año 2003 se han recibido algunas denuncias por malos tratos y torturas que afectan a detenciones realizadas por la Ertzaintza, en aplicación de la llamada «ley antiterrorista».

Hay que destacar que las actuaciones de la institución en esta materia han sido siempre eminentemente preventivas.

Asimismo, es preciso recordar que el art. 13 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, establece que la Ararteko no puede entrar a examinar aquellos asuntos en los que haya recaído o estén pendientes de resolución judicial. Es sabido que la detención, la incomunicación y la reclusión de los detenidos han sido autorizadas por un juez, a quien corresponde, asimismo, velar por sus derechos durante todo el procedimiento penal. Únicamente la autoridad judicial tiene poder para investigar las posibles ilegalidades cometidas y para establecer las correspondientes responsabilidades penales.

Por el motivo expuesto, la función de esta institución ante las denuncias de tortura y malos tratos que afectan a la Ertzaintza no puede consistir en una investigación de los casos particulares, por lo que la única vía de intervención se encuentra en la labor preventiva y de supervisión constante de las prácticas policiales, con el fin de establecer los mecanismos que eviten o, en su caso, permitan descubrir y sancionar las actuaciones ilícitas.

En este sentido, en la presentación de los informes anuales al Parlamento Vasco, la institución del Ararteko ha destacado reiteradamente la necesidad de eliminar los espacios y tiempos opacos que pudieran amparar la impunidad, como garantía de respeto a los derechos de todas las personas: tanto de las personas que son detenidas a no ser maltratadas, como de los propios agentes policiales que intervienen en las detenciones, investigaciones o interrogatorios, a que no sean calumniados con falsas denuncias.

Los motivos más habituales de las quejas que hemos recibido pueden agruparse en torno a tres aspectos:

- Algunas se refieren al momento en que se practica la detención. Se denuncia, por ejemplo, la presencia de medios de comunicación; trato incorrecto a los miembros de la familia; incautación de objetos que, en su opinión, nada pueden aportar a la investigación policial; ausencia del secretario judicial en los primeros momentos de la intervención policial o que éste no se dé a conocer ni muestre la autorización de registro; etc.
- Durante la estancia en dependencias policiales, los reclamantes refieren malos tratos infligidos a la persona detenida. Aunque los relatos varían, las denuncias más frecuentes suelen concretarse en: amenazas, insultos y presiones psicológicas; interrogatorios sin presencia de abogado; no dejar dormir; obligarles a permanecer mucho tiempo en determinada posición (por ejemplo, en cuclillas); no proporcionar comida; tirones de pelo o golpes aislados; obligar al detenido a desnudarse o mantenerse desnudo; humillaciones o vejaciones de tipo sexual...
- En general, los reclamantes manifiestan su disconformidad con lo que, a su entender, supone una aplicación sistemática de la incomunicación y de la ampliación del tiempo de detención, con independencia de que tales medidas excepcionales sean necesarias en el caso concreto.

Una de las principales novedades del pasado año en esta materia es la puesta en marcha del *Protocolo para la Coordinación de la asistencia a personas detenidas en régimen de incomunicación* y del *Servicio de atención a familias de detenidos en régimen de incomunicación*.

Esta institución considera muy positivo el intento de coordinación entre diferentes instancias (Ertzaintza, Osakidetza e Instituto Vasco de Medicina Legal). Por otra parte, siempre hemos entendido que los reconocimientos médicos constituyen una garantía de los derechos de las personas detenidas. En este sentido, el protocolo, en cuanto desarrolla o concreta las posibilidades de tales reconocimientos, refuerza su virtualidad garantista. No obstante, es evidente que los exámenes médicos -tal y como muestran la experiencia y opinión de los profesionales- tienen sus limitaciones y difícilmente pueden aclarar la existencia o no de determinadas prácticas policiales que se han imputado a la Ertzaintza en estos casos (sirvan como ejemplo las denuncias de no dejar dormir, o de que se han producido amenazas, insultos o diferentes formas de presión psicológica a los detenidos).

Por otra parte, hay que recordar que en 1999 la institución del Ararteko recomendó al Departamento de Interior, con una pretensión preventiva, que estableciera un sistema de control basado en grabaciones realizadas con cámaras situadas en los pasillos en la zona de calabozos, como medida que sirviera para garantizar los derechos de las personas detenidas.

Pese a que el Departamento de Interior aceptó esta recomendación, según hemos comprobado en las visitas a los calabozos de la Ertzaintza, aún no se ha implantado con carácter general, a pesar del tiempo transcurrido desde entonces y, en concreto, no funciona en algunas comisarías que disponen de una zona para los detenidos incomunicados. Tampoco ha respondido el Departamento de Interior a las peticiones de información sobre los mecanismos que ha establecido para controlar y registrar las grabaciones.

2.2. DERECHO A LA LIBERTAD Y A LA SEGURIDAD. DERECHOS DE LAS PERSONAS DETENIDAS

• Artículo 17 de la Constitución Española

- “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley.*
- 2. La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad a disposición de la autoridad judicial.*
- 3. Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales en los términos que la ley establezca.*
- 4. La ley regulará un procedimiento de ‘habeas corpus’ para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por la ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional.”*

Como ya hemos señalado en otras ocasiones, el control del respeto a la legalidad en las detenciones policiales es ejercido fundamentalmente por los órganos judiciales encargados de la instrucción penal. No obstante, la función de defensa de los derechos de la ciudadanía que la ley atribuye a esta institución nos obliga a prestar una especial atención a las condiciones en las que esa medida cautelar se desarrolla.

Resultan recurrentes las quejas de ciudadanos que denuncian que han sido detenidos por la Ertzaintza por conductas que, desde la primera calificación judicial, se consideran faltas.

Una persona se quejaba de que había sido detenida por este motivo dos veces en un período de diez días.

La misma cuestión subyace en la queja de otro ciudadano, al que también detuvo la Ertzaintza por una falta de desobediencia a los agentes y por su negativa a identificarse en el curso de una actuación policial que, parece ser, tuvo su origen en el hecho de que el reclamante se dirigiera a los agentes en euskara.

Es cierto que puede resultar difícil establecer criterios que permitan delimitar cuándo estamos en presencia de un delito o de una falta. Sin embargo, esta institución ha propuesto algunas medidas preventivas para evitar la detención por conductas que carecen de la necesaria relevancia penal, y ha señalado que se debería avanzar en la línea de articular mecanismos preventivos y de control posterior sobre las detenciones realizadas.

Sería necesario que el Departamento de Interior realizara un control cuantitativo de las detenciones llevadas a cabo por la Ertzaintza por resistencia, desobediencia, agresión a los agentes o infracciones similares, y analizara después cuál ha sido el contenido de las resoluciones judiciales sobre estos hechos.

La práctica de la diligencia de registro corporal, sobre la que esta institución ha dictado una recomendación de carácter general -informe 2001- y recomendaciones concretas respecto a actuaciones de distintas policías municipales y de la Ertzaintza, sigue siendo objeto de quejas, en las que se denuncian desnudos injustificados en los que no queda demostrado ni la necesidad ni la proporcionalidad de la medida.

La duración de la detención, la mejora de las condiciones de estancia en los calabozos (alimentación, iluminación) y asistencia letrada en los primeros momentos de la detención son objeto de intervención de esta institución, ya que son cuestiones de interés para garantizar los derechos de los detenidos.

La persona detenida debe conocer las razones que han motivado su privación de libertad, y que así conste en el acta de detención.

Las actuaciones policiales con personas extranjeras en el barrio de San Francisco de Bilbao han vuelto a generar quejas este año.

Una de las personas que habían presentado una queja denunciaba haber presenciado que dos agentes introducían a un hombre en el portal de un inmueble y que había escuchado testimonios de inmigrantes que denunciaban haber sufrido cacheos y registros corporales en el interior de los portales.

Otra persona manifestaba que dos ertzainas lo introdujeron en un portal, lo registraron, lo desnudaron y tiraron al suelo las pertenencias que portaba.

Nuevamente debemos señalar lo inadmisibles de estas prácticas y la necesidad de que se adopten medidas que impidan que se realicen.

En algunas visitas se ha comprobado que la información de derechos a la persona detenida se encuentra redactada sólo en castellano. También la falta de disponibilidad de, al menos, un texto en euskara es una carencia que resulta necesario subsanar.

Hay que destacar que en la comisaría de Deusto de la Ertzaintza se ha puesto en marcha el servicio de control de calidad en las detenciones. Por una parte, un responsable de centro analiza todas las detenciones llevadas a cabo y revisa una serie de pautas. El encargado de seguridad examina diariamente algunas de las grabaciones realizadas por el sistema de vídeo y comunica las posibles irregularidades observadas. Además, se realizan auditorías internas y externas (Aenor).

Esta institución considera muy positivo el establecimiento de estos sistemas de control, pues contribuirán a la mejora del servicio policial en la CAPV.

2.3. DERECHO A LA INTIMIDAD

• Art. 18.1 de la Constitución Española

“Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.”

Existe cada vez más una conciencia de los ciudadanos de exigir que se garantice el derecho a la intimidad y la protección de los datos de carácter personal que son utilizados por las distintas administraciones. Las cautelas sobre el respeto a la confidencialidad se dan ante la evidencia del gran número de ficheros con datos de carácter personal, sean o no tratados por medios informáticos, y sean calificados o no como especialmente protegidos.

El derecho de los ciudadanos a la protección de los datos personales requiere un desarrollo de los criterios de actuación en cuestiones como las peticiones de acceso a ficheros, el consentimiento o la cancelación.

Las administraciones públicas no sólo deben establecer medidas directas de garantía de confidencialidad respecto a su propio sistema de información, sino que deben tener en cuenta la posibilidad de prestación de servicios de tratamiento de datos por cuenta de terceros.

Los ciudadanos cobran mayor conciencia sobre la confidencialidad de datos que tienen alcance económico o aquellos que afectan a una esfera más íntima, como pueden ser los datos médicos, sobre todo en aquellos casos de enfermedades sobre las que existe un cierto estigma social, como el sida.

En esta línea de garantizar los derechos de los usuarios, se ha aprobado la Instrucción 6/2003, sobre funciones y obligaciones del personal de Osakidetza en relación con la protección de datos de carácter personal y establecimiento de un procedimiento de actuación. Con esta instrucción se pretende que el personal de este organismo autónomo que maneja datos personales, conozca y aplique las previsiones de la normativa de protección de datos.

Otra cuestión que ha suscitado preocupación en los ciudadanos es la cancelación de los datos personales que constan en las dependencias policiales.

En la recomendación general sobre la práctica de la diligencia de registro corporal en los servicios policiales que se presentó en 2001, se exponía la preocupación de la Ararteko por la habitualidad con que se lleva a cabo una intervención que -según el criterio de esta institución- supone una clara injerencia en el ámbito más íntimo de la personalidad.

Parece evidente el menoscabo que se produce en los derechos de las personas detenidas tanto en el derecho a la intimidad como a la integridad moral, que sólo se verá justificado cuando concurren circunstancias individualizadas que fundamenten la necesidad de la medida, su adecuación al fin legítimo perseguido, así como la proporcionalidad entre éste y el daño provocado en la esfera jurídica de la persona afectada.

Desgraciadamente, esta práctica, como ya hemos señalado, sigue siendo habitual en las detenciones que practican las policías municipales y la Ertzaintza, especialmente cuando se trata de personas de origen extranjero acusadas de tráfico de estupefacientes.

2.4. PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

• Art. 23.2 de la Constitución Española

“Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes.”

Esta institución trata de asegurar el respeto por parte de las administraciones públicas vascas de los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como publicidad, que por expreso mandato constitucional deben presidir el acceso a los empleos públi-

cos. En el año 2003 han sido varios los procesos selectivos que han requerido la intervención de esta institución.

En el ámbito de la Administración general de la CAPV, hay que señalar que la suspensión judicial de la mayoría de los procedimientos selectivos en curso en el marco de la OPE 2000 ha supuesto, entre otras consecuencias, que el personal con la condición de interino no haya podido normalizar su relación de servicios.

La Administración de la CAPV ha mostrado su compromiso de velar por la estabilidad laboral del personal temporal afectado por la paralización de la OPE, sin negar tampoco la eventual reposición de posibles perjuicios que puedan concretarse y acreditarse en un futuro.

Este ejercicio 2003, la Diputación Foral de Bizkaia ha sido otra de las administraciones afectadas por un número significativo de quejas, debido a la celebración de pruebas selectivas de concurrencia masiva.

La Ararteko ha insistido en la conveniencia de garantizar el anonimato de los aspirantes como medio de asegurar la objetividad e imparcialidad de la labor de los tribunales en la apreciación del mérito y capacidad de aquéllos. Asimismo, ha subrayado la necesidad de extremar la correcta composición y actuación de los tribunales y, por último, ha manifestado la necesidad de facilitar el entorno más cómodo y adecuado posible para realizar las pruebas selectivas, conforme a las propuestas ya avanzadas por el IVAP. La Administración foral se ha comprometido a aceptar estas sugerencias para futuros procesos selectivos.

Lamentablemente, este año 2003, se han repetido algunas quejas en relación con el acceso de extranjeros residentes a empleos públicos de carácter laboral. Estas nuevas denuncias nos han hecho retomar la colaboración iniciada con el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), así como con la Dirección de Política Institucional y Administración Local del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco, con el fin de intentar reforzar las posibilidades de un cumplimiento más efectivo del derecho de acceso de los extranjeros residentes a los empleos públicos de carácter laboral de la CAPV. Hay que señalar que las administraciones directamente afectadas por estas quejas (ayuntamientos de Bergara, Donostia-San Sebastián y Usurbil, entre otros) han mostrado su disposición a reconducir y tratar de superar las denuncias planteadas.

La celebración de los distintos procesos selectivos anunciados en el marco de la OPE 2002 ha sido la principal fuente de las quejas recibidas en este sector o ámbito de la función pública sanitaria.

La mayoría de ellas se han hecho eco de pretensiones habituales por parte de los participantes en este tipo de procesos, como son conocer los criterios de valoración seguidos por el tribunal e instar, en su caso, la revisión de las calificaciones dadas. En este punto es obligado destacar la colaboración prestada por la Dirección General de Osakidetza-SVS, gracias a la cual se ha podido dar una atención adecuada a las quejas formuladas.

En este Año Europeo de las Personas con Discapacidad, la Ararteko ha hecho suya una queja inicialmente planteada con ocasión de esta OPE sanitaria, pero que en estos momentos está siendo enfocada como una actuación de oficio dirigida al conjunto de las administraciones públicas vascas. Una persona, afectada por una discapacidad psíquica (retraso mental leve), reclamaba la sustitución del examen teórico por una prueba de carácter práctico adaptada a sus necesidades. La intervención de esta institu-

ción ha partido de un convencimiento claro en cuanto a la necesidad de buscar nuevas fórmulas de perfeccionamiento de las pruebas selectivas de acceso a la función pública, para que se consiga adaptar las distintas pruebas a las limitaciones derivadas de cada tipo de discapacidad, incluidas las discapacidades psíquicas. A este respecto, es sobradamente conocido el obstáculo que para los discapacitados psíquicos supone intentar superar determinadas pruebas de tipo memorístico, por lo que no debe sorprender la procedencia de plantear la adaptación de las propias pruebas selectivas mediante una configuración práctica de éstas, siempre que con ello se mida la aptitud de los candidatos para el desempeño de las funciones de los puestos de trabajo a los que opten, asegurando su debida capacitación.

En relación con esta cuestión de la participación de las personas con discapacidad en los procesos selectivos, esta institución ha planteado elevar el actual porcentaje que supone la cuota de reserva, promoviendo las modificaciones legislativas oportunas. Es necesario, además, extender la aplicación de la cuota de reserva a todo tipo de procedimientos y de convocatorias de ingreso en la función pública, no sólo en los supuestos de acceso definitivo, sino también en los de acceso interino o temporal, así como en procesos de promoción interna.

2.5. DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

• Art. 24 de la Constitución Española

“1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.”

“2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia del letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.”

Durante el año 2003, como sucede en los últimos años, se han recibido en esta institución muy pocas quejas relativas a dilaciones y demoras en la resolución de los procedimientos judiciales. De cualquier modo, vuelve a constatarse que los ciudadanos consideran que los tiempos y plazos requeridos por el funcionamiento normal de la Administración de justicia son excesivamente largos. Estas dilaciones afectan a casi todos los ámbitos jurisdiccionales.

En el ámbito de un procedimiento sancionador por infracción de la normativa de tráfico, las notificaciones por correo que hayan resultado fallidas deben cumplir los requisitos formales previstos en el Real Decreto 1.829/1999, de 3 de diciembre, para evitar supuestos de indefensión.

En el ámbito tributario, hay que señalar los problemas que acarrea la notificación edictal de los tributos, especialmente en los llamados tributos de cobro periódico por recibo. A este grupo de impuestos pertenecen el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto de Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Esto supone que, frente a la regla general de notificación expresa, personal e individual que rige en materia de notificaciones tributarias, en estos impuestos sólo la primera liquidación ha de ser notificada personalmente al contribuyente, ya que en los años siguientes los recibos se notifican colectivamente mediante edictos.

Hay que destacar los esfuerzos realizados en los últimos años por algunas administraciones locales, tales como el Ayuntamiento de Bilbao o el de Vitoria-Gasteiz, que comunican a los ciudadanos de forma individualizada las fechas de pago en período voluntario de los impuestos que han de abonar a lo largo del año e incentivan las domiciliaciones bancarias. Todo ello con el fin de evitar el paso del recibo a la vía de apremio y la consiguiente imposibilidad de recurrir la liquidación.

2.6. DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

• Art. 25.2 de la Constitución Española

“Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.”

La institución del Ararteko viene denunciando, desde hace varios años, las deficiencias estructurales de las tres prisiones situadas en el País Vasco, como uno de los principales obstáculos para el cumplimiento del mandato constitucional de que las penas privativas de libertad estén orientadas a la reeducación y reinserción social.

Hay que mostrar nuestra satisfacción por el buen funcionamiento en las tres cárceles vascas del Programa de intercambio de jeringuillas en el medio penitenciario, después de los fuertes celos y desconfianzas que acompañaron a su implantación.

Respecto al funcionamiento de las unidades hospitalarias de custodia especial resulta importante establecer criterios comunes sobre cuestiones como las visitas, confidencialidad de la relación en el personal sanitario, pautas de funcionamiento de agentes de custodia...

Las quejas presentadas por colectivos o instituciones sobre la situación de las personas presas por delitos de terrorismo y que tienen que ver con cuestiones como la excarcelación de personas con enfermedades graves, situación de los presos que ya han cumplido tres cuartas partes de su condena, visitas, correspondencia... por razones competenciales son remitidas al Defensor del Pueblo para su tramitación.

En el año 2003 hay que reseñar en este sentido que se han recibido quejas sobre las dificultades de los reclusos matriculados en la UPV/EHU (en total unos 400) tanto para recibir los libros y los materiales didácticos necesarios para estudiar como para poder efectuar exámenes.

2.7. DERECHO A LA EDUCACIÓN

• Art. 27 de la Constitución Española

- “ 1. Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.
8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.
10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.”

El derecho a la educación se configura como un derecho prestacional y, por lo tanto, hubiera sido más oportuno haberlo tratado entre los derechos sociales. Sin embargo, dada su ubicación en el texto constitucional y el método elegido, será analizado en este apartado.

En el nivel de enseñanza no universitaria, sigue siendo motivo de preocupación el primer ciclo de la educación infantil.

Esta institución ha defendido siempre la necesidad de una planificación de la oferta educativa que permita atender de manera prioritaria las zonas de menor nivel socioeconómico, así como a los alumnos con necesidades educativas especiales y de carácter lingüístico.

Por otra parte, se ha insistido en la necesidad de establecer unas normas o criterios de admisión específica para el ciclo de 0 a 3 años.

Pese al tiempo transcurrido desde la publicación del Decreto 297/2002, de 17 de diciembre, por el que se regulan las escuelas infantiles, el único avance significativo que podemos destacar en torno a la oferta pública de este servicio orientado a la atención de la primera infancia es el haber conseguido recabar la colaboración municipal mediante la creación del consorcio llamado Haurreskolak.

No vamos a valorar la opción tomada por la Administración educativa de renunciar a una oferta educativa propia y tratar de lograr en su lugar la colaboración de la iniciativa municipal. En todo caso, lo que sí debemos poner de manifiesto nuevamente es que la oferta pública, que ahora se ofrece como una oferta ya consolidada, no es el resultado de una labor de planificación según los criterios definidos tanto en la Ley de Escuela Pública Vasca como en el propio Decreto regulador de las escuelas infantiles. En este sentido, nos preocupa que la Administración educativa vasca se haya limitado a consolidar la oferta anteriormente existente con el único añadido de la iniciativa municipal que ha decidido sumarse al consorcio Haurreskolak. Ello nos lleva a reiterar, una vez más, nuestra recomendación relativa a la necesidad de un liderazgo de las autoridades educativas que permita alcanzar un mapa de escuelas infantiles que, lejos de quedar al arbitrio de la voluntad municipal, responda a una planificación meditada en atención a las necesidades realmente existentes.

En cuanto a las necesidades educativas especiales, se ha hecho notar la conveniencia de acordar y establecer estrategias o protocolos de actuación para la correcta atención del alumnado que, estando escolarizado en condiciones ordinarias, presenta determinadas necesidades de atención sanitaria. Como ejemplo de esta necesidad, cabe citar las quejas recibidas en relación con la situación del alumnado afectado de diabetes e incapaz de asumir su autocuidado. Desde esta institución instamos a una especial colaboración entre los responsables educativos y sanitarios, con el fin de avanzar aquellas medidas que permitan que este alumnado pueda estar y continuar escolarizado en unas condiciones que aseguren a su vez la debida atención de sus necesidades sanitarias.

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.”*

La tributación de la familia en el IRPF genera numerosas quejas. Las cuestiones más habituales planteadas han sido las referentes a las particularidades de tributación en supuestos de separación legal, las deducciones por descendientes y la tributación de las uniones de hecho. En relación con este tema, debemos destacar este año la importancia de la Ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho en el ámbito de nuestra comunidad autónoma, pues de ella han derivado una serie de modificaciones en la normativa tributaria foral, con el fin de equiparar fiscalmente a los matrimonios y las parejas de hecho constituidas con arreglo a dicha ley.

No obstante, hay que señalar que esta equiparación abarca tanto elementos beneficiosos como gravosos para el contribuyente. Entre los efectos beneficiosos, cabe destacar la aplicación de las normas de tributación conjunta en el IRPF y la exención para las adquisiciones sometidas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En cuanto a los elementos negativos, quedan ejemplificados en aspectos como la consideración de rendimiento del trabajo de las pensiones compensatorias recibidas de un miembro de la pareja de hecho o la responsabilidad por las deudas tributarias en función de cuál sea el régimen económico de la pareja de hecho.

Por otra parte, las distintas haciendas forales han puesto en marcha los servicios denominados Rentaraba, Rentanet y Renta Mecanizada.

Consideramos que estamos ante una declaración tributaria «cualificada», que debería configurarse como una categoría intermedia entre la autoliquidación y la liquidación provisional.

Por ello, las administraciones forales tienen que efectuar un desarrollo normativo de esta materia, acorde con su verdadera naturaleza, delimitando con precisión y con criterios de igualdad la posición jurídica de cada una de las partes implicadas, y respetando los principios y garantías reconocidas por el ordenamiento jurídico a favor del contribuyente.

Como rasgo común a la gestión impositiva de ámbito foral, constatamos, un año más, que la liquidación de intereses de demora a favor del contribuyente continúa siendo una asignatura pendiente para las tres haciendas vascas.

En efecto, pese a la consideración de ingreso indebido de los intereses de demora y que la normativa de algunos impuestos prevé el pago de intereses transcurrido el plazo de devolución de 6 meses, con carácter general las haciendas forales no abonan de oficio los intereses de demora devengados a favor del contribuyente, aunque sí los reconocen si el interesado los reclama posteriormente.

Esta constatación de que son pocos los contribuyentes que se animan a reclamarlos, en unos casos por desconocimiento y en otros por desconfianza, pone de manifiesto que se produce un desequilibrio entre los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, que carece de justificación.

En el ámbito de los tributos locales procede este año destacar las reclamaciones contra la valoración catastral asignada a los inmuebles en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y la modificación normativa que ha experimentado la exención por discapacidad en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).

En el Territorio Histórico de Bizkaia todavía no se ha acometido esta labor, por lo que los ciudadanos y ciudadanas vizcainas continúan cuestionando y poniendo de manifiesto los agravios comparativos que se producen en la valoración de sus casas.

La Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988 de Haciendas Locales, amplió la exención prevista en el IVTM para los vehículos destinados al transporte de personas con discapacidad. Así, quedan exentos del pago de este impuesto los vehículos matriculados a nombre de personas con minusvalía, en la medida en que se destinen para su uso exclusivo. Esta importante modificación entró en vigor en territorio común el 1 de enero de 2003.

Sin perjuicio de que, a la luz de la autonomía normativa atribuida a los territorios históricos por el Concerto Económico, la regulación del IVTM que se recoge en las normas forales no tiene por qué seguir necesariamente los parámetros aprobados en territorio común, la Ararteko consideró conveniente remitir una petición de información a las tres haciendas forales, con el fin de conocer las previsiones o iniciativas que iban a adoptar para extender este beneficio a las personas discapacitadas que residen en nuestra comunidad autónoma.

La reforma de las normas forales se acometió durante el primer cuatrimestre de 2003, con un contenido similar al aprobado en territorio común. Sin embargo, la entrada en vigor de la exención se demoró hasta el 1 de enero de 2004.

Aunque desde un punto de vista de estricta legalidad nada se puede reprochar a las tres diputaciones forales, bien parece que la decisión final fue poco acorde con los objetivos que las instituciones nos comprometimos a adoptar en el año 2003, que no podemos olvidar, era el año europeo dedicado a la promoción de las personas con discapacidad.

Consecuentemente, la Ararteko hizo saber a las tres diputaciones forales que no compartía su decisión y lamentó que no se hubiese arbitrado una fórmula que permitiese que las personas discapacitadas en el País Vasco disfrutaran también durante el año 2003 de la mejora de esta exención, un medio que sí se había encontrado en relación con las nuevas exenciones que se recogían para el impuesto de actividades económicas.

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 figura de la responsabilidad patrimonial supone que los ciudadanos tienen derecho a ser indemnizados por las lesiones sufridas en su patrimonio como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

El carácter objetivo del resarcimiento de daños producidos hace que no sea necesaria la existencia de culpa o negligencia en la actuación u omisión de los servicios públicos, ya que basta con que se pruebe la relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y la lesión producida.

Las administraciones públicas en general se muestran muy reacias a admitir la responsabilidad por los daños causados y, en muchas ocasiones, es preciso recordarles el carácter objetivo de su obligación de responder.

Por otra parte, hay que señalar que el contenido del derecho a la propiedad privada viene delimitado por la función social que constitucionalmente se atribuye a este derecho, y una de las manifestaciones de esta función es la ordenación urbanística de los municipios. La limitación que sufren los propietarios de un terreno para construir o utilizar el suelo conforme el planeamiento urbanístico municipal se justifica por el interés social y general que implica un desarrollo racional de las ciudades y pueblos. Muchos ciudadanos que acuden al Ararteko cuestionan la limitación del aprovechamiento urbanístico o del uso que se impone en el terreno de su propiedad por los poderes públicos.

Las facultades urbanísticas reconocidas a los propietarios deben entenderse siempre dentro de los límites que establecen las leyes y, en todo caso, dentro del planeamiento urbanístico municipal que ordena los usos y las construcciones permitidas en cada momento.

Una particular manifestación de la función social de la propiedad es la existencia de servidumbres de uso público en urbanizaciones privadas.

Si bien los propietarios están obligados a mantener la propiedad en unas condiciones adecuadas, los municipios deberían prestar, en todo caso, los servicios públicos, como son la seguridad, el alumbrado, la limpieza o la pavimentación de las vías.

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.”

Los menores extranjeros no acompañados constituyen, dentro del colectivo de menores en situación de desprotección, un grupo con características y necesidades diferenciales.

La situación de estos menores resulta muy preocupante y, si bien su presencia no es homogénea en toda la Comunidad Autónoma, se da de manera notable en el Territorio Histórico de Bizkaia, habiendo aumentado en Álava y Gipuzkoa.

Preocupa el criterio utilizado por algunas diputaciones de no iniciar los trámites para lograr la documentación de los menores hasta pasados nueve meses de haber acogido al menor en algún servicio destinado específicamente a ellos.

Igualmente preocupan las dificultades para ofrecer una respuesta educativa en estos menores, ajustada a sus necesidades y con una mayor implicación del sistema educativo.

Hay que destacar positivamente los avances logrados en Bizkaia, en cuanto a pisos tutelados y en alquiler, que facilitan la emancipación de estos menores al alcanzar la mayoría de edad.

Ante la aprobación de la Instrucción 3/2003 del Fiscal General del Estado, de 23 de octubre de 2003, sobre la procedencia del retorno de extranjeros menores de edad que pretendan entrar ilegalmente en España, hay que recordar que éste es un colectivo especialmente vulnerable, que exige protección. Ninguna otra razón debe primar sobre el interés superior del menor, por lo que cualquier medida que se pretenda adoptar deberá analizar las circunstancias personales del menor extranjero con un tratamiento individualizado de su situación.

Dado que la situación de este colectivo ha merecido una especial atención de esta institución durante los últimos años, se ha considerado oportuno realizar un informe extraordinario para el año 2004.

Resulta muy preocupante el elevado número de menores extranjeros acogidos en protección que acaban en centros de reforma.

La mayor parte de los menores infractores internados proceden de los centros de protección, lo que nos lleva a pensar que algo está fallando en los sistemas de protección.

Uno de los problemas más importantes con menores infractores surge cuando finaliza el período de internamiento y el menor debe integrarse en su ámbito natural o ser atendido en otros servicios.

La Administración está diseñando respuestas adecuadas a estas complejas situaciones.

Es necesario, por tanto, abordar a fondo la relación entre los sistemas de protección y el sistema de justicia juvenil. En particular, resulta muy preocupante el elevado número de menores extranjeros acogidos en protección que acaban en centros de reforma.

Respecto a los menores implicados en delitos de terrorismo, casos en los que interviene la Audiencia Nacional, es necesario desarrollar fórmulas que permitan el cumplimiento de las medidas más cerca de su entorno familiar.

Desde 1997, esta institución viene insistiendo en la necesidad de una ley de menores de la CAPV que establezca pautas comunes de referencia en esta materia y, más en concreto, cuestiones básicas como los regímenes de autorización; registro; homologación o inspección de los centros de acogida; derechos y deberes de las partes; procedimientos que regulan la convivencia o el régimen de sanciones...

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco ha preparado un nuevo anteproyecto de ley de atención y protección a la infancia que, de concitar el consenso de los grupos parlamentarios, pondrá fin al prolongado vacío normativo que tantas veces hemos denunciado.

4.2. DERECHO A LA SALUD

• Art. 43 de la Constitución Española

“1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

3. *Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio.*”

Uno de los objetivos prioritarios del Plan Estratégico 2003-2007 de Osakidetza es el de reducir las listas de espera.

La Administración sanitaria debe dedicar sus esfuerzos para conseguir que los medios materiales y personales existentes se apliquen de la manera más eficaz para atender las necesidades sanitarias de la ciudadanía.

En el ámbito de la enfermedad mental se hace imprescindible que se desarrollen los servicios de rehabilitación y reinserción social necesarios para la atención integral de los problemas de los enfermos mentales y que se busque la coordinación con los servicios sociales.

La sensibilización social hacia la enfermedad mental debe ir acompañada del respeto al derecho a la confidencialidad e intimidad de las personas enfermas mentales atendidas en los centros sanitarios.

En la defensa de los derechos de los enfermos mentales se considera que se debe reconocer mediante la reforma de la Ley de Enjuiciamiento criminal la posibilidad de instaurar un tratamiento psiquiátrico ambulatorio forzoso judicializado, con alcance rehabilitador, que evite reingresos posteriores.

En relación con la situación de los enfermos terminales en el País Vasco, el Plan Estratégico de Osakidetza para 2003-2007 prevé la asistencia a estas personas, y define las prácticas de atención y el tipo de servicios existentes, así como su financiación.

4.3. DERECHO A DISFRUTAR DE UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

• **Art. 45 de la Constitución Española**

- “1. *Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*
2. *Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*
3. *Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.*”

Las quejas relativas a las afecciones medioambientales generadas por las llamadas actividades clasificadas ponen de manifiesto, en muchos casos, graves supuestos de contaminación acústica y atmosférica.

Los establecimientos de hostelería como bares, pubs, restaurantes, txokos o sociedades gastronómicas, generan, con frecuencia, graves molestias de ruidos, olores y humos. Sin embargo, no sólo son las actividades hosteleras las que producen agresio-

nes medioambientales, sino también otras actividades como discotecas, talleres de reparación de vehículos, de carpintería, academias, actividades industriales o gimnasios.

La ciudadanía considera que las autoridades municipales no se comprometen suficientemente para resolver este problema y no adoptan las medidas necesarias, sancionadoras o coactivas, para solucionarlas.

Como es sabido, las licencias de actividades clasificadas pertenecen a las llamadas licencias de funcionamiento, lo que exige un control permanente de la administración autorizante. Resulta fundamental que las administraciones se doten de los medios necesarios para realizar las funciones de inspección y control que les competen y tengan la voluntad de llevarlas a cabo.

Se han recibido también este año quejas respecto a la contaminación que producen las actividades industriales. Algunas de estas industrias funcionan desde hace décadas y resultan determinantes para la economía del municipio donde están ubicadas.

Hay que reconocer que los ayuntamientos, en general, están haciendo notables esfuerzos, en estos casos, para tratar de legalizar estas actividades, una vez que adecuen su funcionamiento a los límites contaminantes establecidos en la legislación, mediante las necesarias medidas correctoras.

La contaminación acústica que genera el tráfico rodado es otra de las agresiones medioambientales más usuales.

En algunos supuestos, el camión de recogida de residuos sólidos urbanos es el que genera grandes ruidos en horario nocturno.

Resulta necesario que los ayuntamientos actúen evitando el funcionamiento irregular de los vertederos clandestinos, ya que provocan graves afecciones medioambientales en sus municipios.

Por otra parte, es importante preservar la calidad del agua de consumo humano. Los embalses de Ullibarri-Gamboa, Urrunaga y Santa Engracia abastecen a una población de casi un millón de personas. Por ello, es fundamental garantizar la calidad de estas aguas y paliar el deterioro sufrido por los riesgos potenciales que suponen los usos y actividades agropecuarias, urbanas, industriales y de ocio presentes en esta área.

4.4. DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

- **Art. 47 de la Constitución Española**

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

El alto precio de la vivienda y las dificultades económicas que existen para adquirir una vivienda en el mercado libre hacen que resulte inalcanzable para la mayoría de los ciudadanos, tras los incrementos generalizados de los últimos años.

Por ello, una gran parte de las personas sólo puede acceder a la vivienda mediante las promociones de viviendas que ofrecen, a un precio protegido, las propias administraciones y los promotores privados.

Es justo reconocer que en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de cada tres viviendas construidas, al menos una es protegida. Pero, desgraciadamente, este importante compromiso de las administraciones públicas no cubre más de un 10 % de los solicitantes de vivienda que no pueden acceder a las viviendas libres. Por ello, es importante que se establezcan criterios objetivos para determinar los procesos de adjudicación, ya que, como hemos señalado, el número de solicitantes de viviendas de protección oficial es muy superior a la cantidad de viviendas ofrecidas.

La mayoría de las quejas que se reciben cuestionan alguno de los criterios de acceso a los procesos de adjudicación de viviendas. No debemos olvidar que existen, además, colectivos concretos con una dificultad añadida para el acceso a una vivienda digna, como son las personas jóvenes, las familias monoparentales, las personas con discapacidad, los perceptores de ayudas sociales-AES o renta básica, o las personas inmigrantes.

En menor medida se siguen planteando problemas y defectos derivados de la construcción de viviendas de promoción oficial. Por ello, las administraciones públicas deben ejercer su función de control e inspección para comprobar la adecuación de las viviendas a las normas de edificación y de diseño, y hacer uso, en caso de ser necesario, de los instrumentos jurídicos que prevé el ordenamiento para garantizar la ejecución forzosa de los actos administrativos: las multas coercitivas o la ejecución subsidiaria.

Por otra parte, esta institución ha insistido en la necesidad de regular las condiciones de alojamiento de la población temporera en la recogida de la uva y de la patata, estableciendo los requisitos y condiciones mínimas que deben reunir estas instalaciones.

El 30 de diciembre de 2003 se ha remitido al Parlamento Vasco el «Plan Integral de Atención a los Trabajadores Temporeros», y en el área que se refiere a los alojamientos, se prevé la regulación de las condiciones de habitabilidad por parte del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, mediante una orden que recoja los requisitos mínimos que se han de cumplir.

Otro año más debemos reivindicar la necesidad de una norma vasca del suelo, que refunda y sistematice las disposiciones legales existentes y que permita, en última instancia, reducir el incremento del precio del suelo y, por ende, de la vivienda.

En todo caso, resulta imprescindible que los poderes públicos intervengan, por un lado, en el mercado del suelo y, por otro, en el fomento de la vivienda de alquiler y de la vivienda protegida.

4.5. DERECHOS DE LOS DISMINUIDOS FÍSICOS, SENSORIALES Y PSÍQUICOS (DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA, SENSORIAL Y PSÍQUICA)

- **Art. 49 de la Constitución Española**

“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos”

cos, 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.”

En el año 2003, declarado Año Europeo de las Personas con Discapacidad por el Consejo de la Unión Europea, podemos constatar que en nuestros pueblos y ciudades no se garantiza el acceso de las personas con discapacidad al entorno urbano, a los edificios, a los espacios públicos, a los medios de transporte o a los sistemas de comunicación.

Los poderes públicos deben incidir en el concepto de accesibilidad a partir de la idea del diseño universal, que básicamente significa que es la sociedad en su conjunto la que se debe adaptar a la diversidad de sus miembros, introduciendo las modificaciones que garanticen la plena participación de todas las personas en todas las áreas de la vida, ya que es la única manera que conduce, de forma efectiva, a la igualdad de todas las personas.

En el año 2003 se ha hecho entrega del informe sobre accesibilidad en edificios de uso público de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En él se analiza, entre otras cuestiones, el grado de cumplimiento de la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad, y de sus decretos de desarrollo. Esta ley prevé diversos instrumentos para promocionar la accesibilidad: las reservas de cuotas, los programas cuadriennales, las políticas de fomento.

Resulta muy preocupante comprobar que las administraciones públicas, y en particular los ayuntamientos vascos, no hacen uso suficiente de los instrumentos que la ley pone a su disposición y, en numerosos casos, incumplen abiertamente las prescripciones normativas. Sólo siete municipios tenían aprobado un programa cuadrienal de accesibilidad en el momento de elaborar este informe. Tampoco la Administración autónoma ni las tres diputaciones forales disponen de un plan de esta naturaleza.

No se hace tampoco un uso suficiente de las políticas de fomento, ni de las actuaciones de control. Tampoco se realizan intervenciones sancionadoras. Un número considerable de los edificios que albergan servicios públicos son inaccesibles, lo que es especialmente preocupante en los servicios educativos, sanitarios y sociales.

Es preciso hacer un esfuerzo especial para garantizar la accesibilidad a estos edificios públicos. Los poderes públicos deben adoptar todas las medidas necesarias para cumplir la normativa de accesibilidad.

Las personas con discapacidad siguen encontrando dificultades para acceder a plazas de aparcamientos reservadas, en muchos casos por la conducta insolidaria de quienes las utilizan sin derecho a la reserva y por la pasividad que muestran muchos ayuntamientos ante estos hechos.

La Administración educativa debe dar respuesta a las necesidades educativas especiales que se deriven de algún tipo de discapacidad, adoptando las medidas necesarias para garantizar los derechos de estos niños, también en el tramo de 0-3, en el que, en muchas ocasiones, la discapacidad ha impedido escolarizarse a edad temprana. Por ello, resulta prioritaria una política de favorecimiento de la accesibilidad de los centros escolares.

Las personas con discapacidad encuentran graves dificultades para integrarse en el mercado laboral.

La institución del Ararteko ha finalizado en 2003 un informe extraordinario sobre la integración laboral de las personas con discapacidad.

Se ha constatado que la tasa de inactividad de las personas con discapacidad es mucho mayor que la de la población general. Esta dificultad de acceso al mercado de trabajo es, además, mayor para las mujeres con discapacidad, las personas con una discapacidad psíquica y las que tienen un alto grado de minusvalía. Por ello, hay que desarrollar políticas de empleo específicas a favor de los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral.

Es necesario incrementar las cuotas de reserva y garantizar su efectivo cumplimiento por parte de las empresas y las administraciones públicas. Resulta fundamental regular y fomentar fórmulas de empleo poco desarrolladas hasta ahora, como el empleo con apoyo.

En todo caso, queda mucho para conseguir la plena integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral. A tal efecto, es muy importante también una sensibilización social que alcance a empresas y sindicatos.

4.6. DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES

• **Artículo 50 de la Constitución Española**

“Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.”

La oferta -tanto residencial como no residencial- de servicios sociales de atención a las personas mayores sigue siendo insuficiente y, además, resulta desigualmente repartida, según cuál sea la administración de la que se trate. Por ello, debemos seguir insistiendo para que la oferta asistencial se incremente, con el fin de poder responder a las crecientes necesidades. Pese a ello, hay que destacar que las administraciones públicas están creando nuevos centros residenciales y de día, que ayudarán, sin duda, a paliar el déficit que sufre nuestra Comunidad Autónoma.

Se ha constatado que hay unas diferencias muy importantes en cuanto al grado de cobertura del servicio de asistencia domiciliaria a personas mayores en unos municipios vascos con respecto a otros. Debemos insistir para que en todos los municipios se garantice a nuestros mayores la asistencia los sábados, domingos o festivos, o en períodos vacacionales como la Semana Santa.

En el año 2003 se ha estado elaborando un informe sobre el sistema de atención a las personas mayores en la CAPV, que se entregará en 2004 y nos dará una visión más completa y detallada de la evolución que se ha producido en los últimos años de la oferta asistencial a este colectivo.

5. RECAPITULACIÓN

Este capítulo recoge la preceptiva valoración de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, la cual se estructura analizando los derechos constitucionalmente reconocidos, aunque, tratándose de un capítulo de conclusiones, no pretende 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.

Asimismo, se podrán analizar las cuestiones que afectan a algunos colectivos especialmente desfavorecidos y que son más susceptibles de sufrir vulneraciones de sus derechos.

En los resúmenes de queja se pueden comprobar los supuestos concretos más importantes que se han producido a lo largo de 2003.

Por su parte, el capítulo I nos permite analizar algunos derechos mediante los informes monográficos realizados en 2003, así como hacer 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 la ciudadanía.

ANEXOS

ANEXO I

RECURSOS Y SERVICIOS DESTINADOS A LA SALUD MENTAL INFANTO-JUVENIL Y EN PSICOGERIATRÍA

XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo

1. INFANCIA - JUVENTUD - 3ª Y 4ª EDAD: ¿SECTORES DE ESPECIAL VULNERABILIDAD?

Para estas Jornadas de Coordinación hemos tomado como tema central de nuestras reflexiones la asistencia a la salud mental. Dentro de ese tema central, a mí me ha correspondido centrarme en determinados colectivos; abordar, en concreto, la problemática de los recursos y servicios destinados a la salud mental, por un lado, de la infancia y la juventud y, por otro, de las personas de mayor edad.

¿Tiene sentido este acercamiento sectorial al tema en función de las edades? ¿Es posible diferenciar en la atención a la salud mental problemáticas específicas asociadas a la edad? ¿Es procedente este análisis desde una perspectiva de defensa de los derechos?

Apuntemos, primeramente, **algunos datos** y reconozcamos, también, nuestras **limitaciones** en el conocimiento de la realidad.

En nuestro caso al menos, conocemos la problemática de la atención a la salud mental de las personas menores de edad, de los jóvenes o de las personas muy mayores de una manera parcial, en función de datos dispersos recogidos durante estos años mediante unas y otras vías. Así, por ejemplo:

- La atención a las personas con enfermedad mental crónica la hemos analizado en dos informes extraordinarios: el primero, sobre los psiquiátricos, en 1992 (*Los psiquiátricos. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos*); el segundo, sobre la atención comunitaria (no hospitalaria) de la enfermedad mental, en el año 2000 (*Atención comunitaria de la enfermedad mental*). En este último incluimos apartados específicos, que luego aprovecharemos, sobre la salud mental de la infancia y la adolescencia, sobre los trastornos de la alimentación -con gran incidencia en la población joven, especialmente femenina-, o en la problemática del autismo...
- Por otra parte, respecto a las personas de la tercera edad en general, y al margen de su estado mental, elaboramos en su día otros dos informes extraordinarios: uno sobre las residencias (*Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca*), y otro sobre la atención no residencial (*Informe extraordinario sobre la asistencia no residencial a la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco*). Y en el momento actual estamos empeñados nuevamente en el estudio actualizado de la situación de las personas mayores en nuestra Comunidad.
- También en otros estudios monográficos han surgido, con mayor o menor fuerza, problemáticas asociadas a la salud mental de los menores o de colectivos residencializados, o limitaciones en las respuestas a sus necesidades: así, por ejemplo, en los estudios sobre los menores infractores (*Intervención con menores infractores*), o sobre la respuesta a las necesidades educativas especiales (*La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*), o en el informe sobre la situación en las cárceles, o en el último publicado sobre las posibilidades de acceder a empleos remunerados o a servicios ocupacionales (*La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV*).
- Tanto en el seguimiento efectuado sobre el cumplimiento de nuestras recomendaciones, como en las visitas realizadas a los centros y residencias, o en las reuniones periódicas mantenidas con las asocia-

ciones de familiares de personas con enfermedad mental suelen surgir, con frecuencia, problemas específicos asociados a un sector de la población de determinada edad.

Como queda expuesto, se trata más bien de informaciones parciales, tangenciales, que de estudios exhaustivos sobre las problemáticas específicas de estos sectores. En todo caso, queremos basar esta ponencia en ese conocimiento acumulado mediante la experiencia de estos años.

Si partimos, por ejemplo, de nuestro estudio sobre la atención comunitaria a las personas con enfermedad mental crónica en nuestra Comunidad, comprobamos que, al margen de las listas de espera que suelen existir para acceder a diversos tipos de recursos de atención comunitaria, que pueden afectar a cualquier persona, **hay determinados grupos de población que encuentran especiales dificultades para acceder a la red.** En nuestro caso:

- Las personas que no viven en grandes núcleos de población.
- Aquéllas que presentan condiciones de vida diferentes a las de la población mayoritaria: personas que no tienen domicilio fijo, que no mantienen relaciones con sus familias... Con especiales dificultades tanto para acceder a los recursos como para mantenerse en ellos.
- Personas pertenecientes a minorías étnicas y grupos culturalmente distintos a la mayoría, principalmente inmigrantes extranjeros, en situación irregular en muchos casos.
- Personas que no quieren ser reconocidas como enfermas mentales, que no contactan con los servicios de atención porque prefieren ocultar sus trastornos, porque no reconocen su enfermedad, o porque no conocen los recursos ofertados y/o su utilidad.
- Personas muy jóvenes (niños y niñas), así como las más mayores (ancianos y ancianas). En nuestra investigación queda claro que las personas muy jóvenes y las más mayores tienen un importante problema de accesibilidad a centros específicos de atención a la salud mental, en unos casos por lejanía, en otros por la falta de atención domiciliaria, o por la inexistencia de ciertos recursos que se consideran necesarios.

No siempre resulta fácil disponer de suficientes datos desglosados por grupos de edad. Las estimaciones sobre morbilidad -es decir, sobre la proporción de personas que padecen una enfermedad en el conjunto de la población y que, por tanto, nos acercaría a las «demandas potenciales» o a las «necesidades de respuesta», suelen ser globales o, en todo caso, calculan prevalencias sobre necesidades de atención a partir de una determinada edad (por ejemplo, a partir de los 15 años) o en función de variables como el que se trate de una población urbana o de una población rural.

Si disponemos, a veces, de datos desglosados sobre la edad de las personas que realmente acuden a los servicios, que utilizan los recursos. Pero no podemos olvidar nunca las grandes diferencias que existen entre las tasas de enfermedades mentales realmente tratadas y las estimaciones sobre la incidencia de trastornos psiquiátricos en la población. En cuestión de salud mental, se llega a afirmar que por cada paciente tratado existen otras 20 personas que necesitarían de atención y que, sin embargo, están fuera de los círculos asistenciales. Incluso en los países con servicios desarrollados, la población registrada en los servicios de información de salud mental sólo suele llegar a reflejar el 15 % de la población real con problemas mentales.

Podría darse, además, que este salto entre necesidades potenciales y demandas efectivas o utilización real de los recursos fuese desigual en función de las edades. Así parecen demostrarlo algunos datos disponibles.

Entre las fuentes de información utilizadas para la elaboración del informe sobre la atención comunitaria a la enfermedad mental, se contó, entre otras, con los datos y opiniones recogidas mediante entrevistas personales a una muestra de 405 personas con trastorno mental crónico. A la hora de analizar sus respuestas, se tuvo en cuenta, entre otras variables como el género, el territorio o el diagnóstico, la edad de estas personas. En concreto, se establecieron tres grupos de edad: de 18 a 34 años, de 35 a 59 años, mayores de 60 años.

Pues bien, si nos fijamos, por ejemplo, en los porcentajes de estas personas que utilizaron el último año diferentes recursos sociosanitarios, nos encontramos con que las más jóvenes utilizan en mayor proporción servicios como: centros de salud mental, servicios sociales de base, centros de día, centros ocupacionales, clubes de tiempo libre, centros especiales de empleo, centros de orientación de minusválidas o, incluso, residencias.

Las personas mayores de 60 años, según la muestra, sólo utilizaron en mayor proporción que el resto dos recursos: los pisos y los servicios de atención domiciliaria; y en igual proporción que el resto los programas de enfermería.

Respecto a la utilización de servicios sanitarios según la edad, las personas mayores de 60 años utilizaron en mayor proporción los servicios del médico de cabecera, de los médicos especialistas o de enfermería,

pero en menor proporción que el resto otros recursos como los ingresos hospitalarios, el médico psiquiatra o el psicólogo (cfr. datos en los gráficos 9 y 12 del informe de referencia). También se encontraron diferencias significativas en otras cuestiones referidas a sus condiciones de vida, como su situación laboral o la fuente y nivel de sus ingresos...

Los recursos de atención comunitaria que existen, distintos de los centros de salud mental, al menos en nuestro caso, suelen encontrarse copados por hombres relativamente jóvenes con psicosis, mientras las mujeres de todas las edades y los hombres más mayores apenas acceden o se benefician de estos servicios.

No parece que las diferencias en cuanto a necesidades o demandas asociadas a la edad vayan a desaparecer. Más bien, al contrario. La propia Organización Mundial de la Salud opina para Europa que se dará un considerable incremento de trastornos mentales por causas relacionadas con el envejecimiento, el estilo de vida (alcohol, conductas peligrosas, violencia, estrés, comportamientos sexuales de riesgo, etc.) y la exposición a situaciones psicosociales adversas, el debilitamiento de los vínculos sociofamiliares, el desempleo, la movilidad geográfica, las crecientes bolsas de exclusión social (marginales, sin techo, inmigrantes extranjeros, etc.).

Quedan ya ahí apuntadas **algunas características de nuestra sociedad que inciden y seguirán incidiendo sobre la salud mental de los colectivos aquí analizados**. Entre ellas:

1. Una evolución demográfica marcada por el declive de la natalidad y el alargamiento de la esperanza de vida

En nuestro entorno se ha producido, en las últimas décadas, 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 no sólo en el incremento de los servicios sociales o en el sistema de financiación de pensiones, sino también en el sistema de salud.

En Europa el número de personas mayores de 60 años ha aumentado en más de un 50 % en los tres últimos decenios. Y las previsiones demográficas apuntan a que en el año 2020 vivirán en la Unión Europea unos 100 millones de personas mayores, de las cuales una cuarta parte, es decir, 20 ó 25 millones, tendrán más de 80 años de edad.

Todas nuestras Comunidades se han incorporado, con mayor o menor velocidad e intensidad, a esta tendencia. De hecho, hoy España ocupa uno de los primeros puestos de la Unión Europea en esperanza de vida (la más alta en el caso de las mujeres: 82,7 años en datos del 2000), y el último puesto en las tasas de natalidad (índice de fecundidad: 1,22, año 2000).

2. Los cambios que se están realizando en la estructura de la familia

Se ha producido 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 trigeneracional, que compartía una misma casa, ha dado paso a variadas tipologías de familia. Predomina la familia bigeneracional, en la que padres e hijos comparten un mismo hogar, pero cada vez son más numerosos otros modelos familiares.

3. La modificación del rol de la mujer en el mercado laboral

Cuando se afirmaba genéricamente que la familia respondía a las necesidades del anciano, o al cuidado del bienestar de los niños, se estaba señalando en realidad que tal función correspondía a las mujeres de la casa y de forma muy significativa a alguna de las hijas de la persona anciana, o a la madre de las criaturas.

En los países mediterráneos es la mujer la que se responsabiliza no sólo del cuidado de los ancianos, sino también de los niños, de las personas con discapacidad o enfermedad mental, lo que tradicionalmente ha dificultado el acceso de la mujer al mercado de trabajo.

Este perfil actual de la persona cuidadora está en franca revisión y se puede afirmar que estamos en un período de transitoriedad y que la incorporación de la mujer al mercado de trabajo hace necesaria, inexcusablemente, la incorporación de los varones a las labores de cuidado de los niños y los ancianos.

4. La extensión de determinados valores, expectativas y estilos de vida

Se ha señalado que a medida que aumenta el grado de modernización de las sociedades, disminuye la valoración social de la vejez. En este sentido, existe una ruptura con las sociedades tradicionales, en las que la vejez era una etapa de plenitud en la vida de la persona. Los valores de sabiduría,

prestigio y experiencia que se atribuían a las personas mayores en las sociedades tradicionales eran compatibles con la consideración de que se producía también una situación de imperfección, decrepitud y sufrimiento. En nuestra sociedad, con demasiada frecuencia, se olvidan los valores positivos más inherentes a la condición de persona mayor y, por el contrario, se magnifican sus aspectos negativos.

Por otra parte, la actual sociedad postindustrial empuja a algunos sectores sociales, jóvenes principalmente, a la inactividad laboral, a la limitación de sus expectativas. Expectativas de consumo y bienestar sobreestimadas que tornan en frustración, con ritmos de vida que no parece que vayan a originar más enfermedades salvo problemas convivenciales, depresiones leves, etc., aunque los nuevos estilos de vida sí pueden hacer que aumenten algunas patologías, como los trastornos de alimentación, ludopatías, dependencias de sustancias legales e ilegales, etc.

Estos y otros factores inciden directamente en las condiciones de vida de las personas y, por tanto, en sus condiciones de salud. La incidencia es aún mayor en las personas menores de edad y en las muy mayores. No por una cuestión de edad, propiamente dicha, sino por una **cuestión de «dependencia»** o «grado de dependencia», característica en la que ambos colectivos coinciden en gran medida.

Por estas razones, desde la perspectiva de defensa de derechos que nos corresponde, parece conveniente y útil dedicar una especial atención a las necesidades y respuestas que se ofrecen a la salud mental de la infancia-juventud, y de las personas ancianas.

2. SALUD MENTAL EN LA INFANCIA, ADOLESCENCIA Y JUVENTUD

Como es bien sabido, la prevención en salud mental se basa, fundamentalmente, en las intervenciones durante la primera infancia. El sufrimiento de la persona adulta, en muchas ocasiones, tiene como precedente y origen su sufrimiento en los primeros años de vida. De ahí la importancia de abordar en detalle las necesidades asociadas a la salud mental de la infancia. Señalaremos aquí algunos de los aspectos que por su notoriedad, en ocasiones por su carencia, son una importante limitación para una adecuada atención a la salud mental de estos sectores.

Se suele entender por padecimientos psiquiátricos crónicos aquellos cuya evolución se prolonga durante más de tres años, sin modificaciones sustanciales y se incluyen aquí, respecto al colectivo que nos ocupa, diagnósticos tales como: psicosis de niñas, niños y adolescentes, desarmonías evolutivas con componentes psicóticos y deficitarios, trastornos severos de la organización de la personalidad, trastornos graves de conducta, etc. Todas estas patologías generan serias dificultades de integración escolar, familiar y social en niños, niñas y adolescentes, y su tratamiento requiere programas terapéuticos específicos de atención individualizada. Programas que suelen incluir la asistencia ambulatoria especializada, en régimen de «hospital de día» y de hospitalización para procesos agudos, reagudización de procesos crónicos o realización de tratamientos o procedimientos diagnósticos... La atención de la salud mental y la asistencia psiquiátrica incluye el diagnóstico y seguimiento clínico, la psicofarmacoterapia y las psicoterapias individuales, de grupo o familiares. En muchos casos exige la existencia de estructuras intermedias polivalentes tipo hospital de día, centro de día, unidad de tarde... Este tipo de estructuras resultan elementos terapéuticos imprescindibles para la organización de tratamientos intensivos de los niños, niñas y adolescentes que presentan patología mental severa: psicosis, disarmonías, trastornos de personalidad, etc.

En nuestro trabajo sobre la atención comunitaria de la enfermedad mental incluimos algunos subcapítulos dedicados específicamente al análisis de la problemática de estos sectores de población, e incluso a determinadas enfermedades mentales con gran incidencia en estos sectores, como los trastornos alimentarios o el autismo. Retomaremos aquí algunas de las cuestiones que pueden resultar de interés general.

La valoración sobre la suficiencia o insuficiencia de recursos, con frecuencia, exige una comparación, una ponderación entre necesidades y capacidad de respuesta.

Según estimaciones de la OMS, se considera una incidencia de 10-14 niños, niñas y adolescentes afectados por trastornos psiquiátricos graves por cada 10.000 nacidos, estimaciones que bien podemos aplicar a nuestro entorno de población menor de 15 años. Por otra parte, los expertos calculan que sólo uno de cada tres menores de 20 años con trastorno mental recibe asistencia efectiva.

En nuestro caso, teniendo en cuenta los datos e informaciones analizadas para la elaboración del informe (compromisos y programas previstos por el propio sistema sanitario, prevalencia de las asistencias en salud mental a menores de 15 años, diagnósticos de las personas atendidas y necesidades de atención, cantidad y características de los servicios existentes...), podríamos señalar **algunos problemas, limitaciones, o cuestiones necesitadas de mejora** que, posiblemente, se den también en otros contextos:

- Inexistencia o insuficiencia de estructuras intermedias para desarrollar planes terapéuticos intensivos en casos de psicosis o de otros trastornos mentales severos (disarmonías evolutivas, estados límite, trastornos de personalidad...).
- Las estructuras intermedias, los programas terapéuticos intensivos, los programas intersectoriales, en resumen, la continuidad de cuidados imprescindible para estas patologías graves suele estar, con frecuencia, insuficientemente desarrollada.
- Escasos recursos personales especializados (como psiquiatras infantiles u otros profesionales de los equipos de atención) en comparación con los existentes en otras regiones europeas de nuestro entorno, o en relación con los criterios y recomendaciones de la OMS (un psiquiatra infanto-juvenil y un psicólogo por cada 12.500 menores de 18 años, por ejemplo). Recuérdese que en 1999, un estudio sobre 31 países europeos situaba a España en último lugar en cuanto a número de psiquiatras infantiles (uno por cada 52.950 menores).
- Concentración de determinados recursos en las grandes poblaciones y consiguientes dificultades de accesibilidad para las personas que viven en otras comarcas o en núcleos rurales.
- Dificultades en la coordinación de los recursos dependientes de diferentes organismos y en la articulación del llamado «espacio sociosanitario»...

En relación con este último problema, conviene hacer mención especial de la población de menores atendidos en los centros de atención ambulatoria de psiquiatría infantil y que son «compartidos» por los sistemas de protección. Se trata de los llamados «casos sociales», en alusión a **niños, niñas y adolescentes atendidos o tutelados por los servicios sociales**, con frecuencia de familias desestructuradas y con dificultades económicas, con fracasos escolares en los menores y también patología psiquiátrica en los padres. Suelen ser «casos multiproblemáticos», de difícil abordaje psicoterapéutico por sus muchos y graves problemas, así como por la variedad de las respuestas que requieren (sanitarias, sociales, educativas, etc.). Exigen pues, si cabe, una mayor colaboración interinstitucional en el espacio sociosanitario.

En nuestro caso existe una creciente demanda de atención a niños, niñas y adolescentes que son derivados por los servicios sociales de las diputaciones forales hacia los equipos de psiquiatría infanto-juvenil del servicio público de salud. Al mismo tiempo, es creciente el número de pacientes atendidos sanitariamente en salud mental que requieren también la atención de los servicios sociales, debido a su situación de riesgo o desprotección.

Con frecuencia, estos menores, usuarios de varios servicios, necesitan una atención más intensiva, generan mayor trabajo comunitario y de coordinación interinstitucional, y presentan trastornos mentales más severos, cuyo tratamiento requiere mayor duración. Esto implica todo un aprendizaje común para los diversos equipos asistenciales, tanto de salud mental infanto-juvenil, como de los recursos sociales y los equipos especializados, que suelen depender de diferentes organismos. Desde esta perspectiva, se echan en falta estructuras intermedias, tipo centro u hospital de día, para niños con tratamientos terapéuticos más intensivos y especializados, compatible con la integración escolar normalizada y adaptada a sus necesidades.

Una situación similar, también creciente entre nosotros, es la que se da entre los **jóvenes infractores** atendidos por los servicios de justicia juvenil, y cuyos problemas de salud mental plantean demandas que no siempre pueden ser suficientemente atendidas por los servicios existentes.

Con frecuencia, en nuestras visitas a los centros de acogida o a los centros de internamiento, nos encontramos con estos problemas, con demandas de los profesionales que chocan con los criterios de actuación o con las limitaciones de los recursos existentes. En algunas ocasiones hemos planteado la necesidad de incrementar los servicios o su capacidad de respuesta; en otras hemos propuesto revisar los criterios de atención y establecer prioridades o criterios compensatorios para estos sectores especialmente vulnerables. Supongo que en el trabajo de otras defensorías os encontraréis también con situaciones y problemas similares.

En esta misma línea de destacar las especiales necesidades de diferentes colectivos específicos, conviene señalar aquí, al menos, los problemas asociados a tres sectores: trastornos de la alimentación, autismo, y menores o jóvenes con graves problemas de drogadicción.

- Los **trastornos alimentarios** están teniendo un gran impacto entre la población joven predominantemente femenina. En el caso de la anorexia nerviosa, se estima que la incidencia comunitaria sería, al menos, de 8 casos por 100.000 habitantes. En la bulimia nerviosa, se estima una incidencia anual de 13 por 100.000, y una prevalencia mínima a lo largo de la vida del 1 % de las mujeres y del 0,1 % en varones (Lucas et al., 1991). En general suelen ofrecerse cifras superiores, dadas por la Asociación Americana de Psiquiatría (APA), estimándose que entre el 0,8 y el 1 % de las mujeres de entre 14 y 30 años padecen anorexia nerviosa y un 2-4 %, bulimia. Pero es poco probable que puedan extrapolarse a nuestro medio. Aunque también hay asociaciones de familiares de afectados y de profesionales que elevan considerablemente las estimaciones de personas enfermas.

Estos trastornos generan un triple impacto en el ámbito psicológico, físico y social, con una importante tendencia a la cronicidad (20 % de los casos) o a una recuperación sólo parcial (36 %), junto a una destacada tasa de mortalidad, cifrada en torno al 5 % de las afectadas de anorexia nerviosa y el 2 % de las pacientes con bulimia nerviosa (Toro y cols., 1995; Instituto Nacional de Salud, 1995; López y cols., 1999). Existe cierta polémica sobre el incremento real de la incidencia de los trastornos alimentarios en nuestro medio, pero nadie niega el aumento de la demanda de atención por dichas problemáticas, aunque, con frecuencia, apenas existan datos epidemiológicos fiables. Es evidente que la demanda por trastornos alimentarios se ha incrementado en nuestro medio en los últimos años, pero no es seguro que ello signifique un aumento de su incidencia.

A pesar de la gravedad que apuntan las cifras, y aun considerando la importante alarma social reflejada en los últimos tiempos, persisten las dudas sobre la conveniencia de desarrollar dispositivos específicos de atención a estas patologías, dado que en algunas áreas, que cuentan con registros de casos, apenas se han detectado incrementos sustanciales de estas patologías alimentarias, lo que inclinaría a seguir desarrollando la atención a la salud mental infanto-juvenil en general (Menéndez y Pedreira, 1999). No existe, pues, aún consenso sobre la necesidad de recursos y programas específicos; sigue siendo ésta una cuestión en debate. No obstante, producto de la presión social y de la opinión generada por los medios de comunicación, en algunos lugares se están creando nuevos centros, con el consiguiente riesgo de que se consoliden redes paralelas.

No nos corresponde a nosotros entrar en la discusión acerca de la importancia que deba darse a los trastornos alimentarios en relación con otros trastornos mentales, en términos de distribución u organización de los recursos sanitarios. Lo que sí parece claro es que, teniendo en cuenta el impacto que están teniendo en la calidad de vida de estas personas y la de sus familias (impacto físico y emocional comparable al de las patologías esquizofrénicas), su evolución a la cronicidad y los datos disponibles, se precisa:

- Una respuesta adecuada a los problemas de salud que plantean estas nuevas demandas, su consideración dentro de las prioridades establecidas en los planes de salud, y la evaluación de los actuales centros, equipos y terapias utilizadas.
 - La creación y el mantenimiento de programas asistenciales específicos, de fácil accesibilidad y financiación pública, en función del incremento de la demanda por trastornos alimentarios, tanto de casos nuevos como de casos antiguos que ya habían abandonado las ofertas de tratamiento previamente disponibles.
 - Un análisis de la realidad mediante un estudio epidemiológico que permita adecuar los recursos necesarios a la población, en la que se da un claro predominio de la demanda por parte de las mujeres con cuadros con comportamientos bulímicos y purgativos.
 - Apoyar programas de prevención primaria y de detección/intervención precoz por los equipos de los programas específicos, que ayuden a superar el retraso considerable que se aprecia en la detección y demanda de tratamiento.
 - Realizar una buena formación e información al equipo cuidador, para intentar paliar las reacciones de rechazo que fácilmente pueden generar y complicar aún más su difícil situación y calidad de vida. Téngase en cuenta la complicada situación legal de algunas de estas personas enfermas crónicas, que constantemente están jugando con la muerte. Pocas instituciones son capaces de mantener ingresos suficientemente prolongados y son muy escasas las familias que podrían soportar el gasto de estos internamientos en régimen privado.
- En relación con las personas afectadas por **autismo** -unas 1.000 en el País Vasco-, de acuerdo con las entrevistas y la relación mantenida con sus familiares y asociaciones, podríamos señalar, al menos, los siguientes problemas y necesidades específicas:
 - Necesidad de programas de atención temprana, ya que, para un correcto abordaje de las personas afectadas o con riesgo de padecer autismo o un trastorno general del desarrollo, es fundamental la atención e intervención precoz (de 0 a 3 años).
 - Entre las personas afectadas por autismo, una buena parte, en función de su edad, ha finalizado la escolarización. Los límites establecidos para los programas de escolarización prolongada, por una parte, y la escasa oferta de recursos sociolaborales, por otra, hacen que estos jóvenes, finalizada su escolarización, se queden muchas veces sin ocupación, con el consiguiente riesgo de estancamiento y desestabilización, tanto para ellos como para sus familias.

- Necesidad de centros de día, centros ocupacionales y centros especiales de empleo que ofrezcan las modalidades sociolaborales que mejor se ajusten a las características de cada persona y faciliten su integración en el mercado ordinario.
 - Familiares y profesionales, con frecuencia, carecen de recursos para la atención de estas personas en situación de desestabilización. La dotación de recursos materiales y humanos requiere la creación de unidades de atención en crisis, sin olvidar la necesidad de hospitales de día, y el aumento de plazas de media y larga estancia.
 - Existe también la necesidad de recursos residenciales próximos al lugar de residencia familiar del afectado (pequeñas residencias, pisos tutelados o semitutelados...) que eviten el desarraigo y el alejamiento del entorno que a veces se produce por traslado a recursos residenciales situados en otras Comunidades o en lugares alejados.
 - La iniciativa de las asociaciones, frecuentemente con apoyo institucional, ha ido generando recursos de ocio y tiempo libre, complementarios de la actuación social, sanitaria y educativa. En la actualidad parece necesario potenciar el acceso a los recursos comunitarios existentes, su ampliación y consolidación, así como el desarrollo de programas de respiro familiar.
- Buena parte de los problemas de salud mental de las personas jóvenes están asociados al **consumo abusivo de drogas**. No pretendemos, aquí, tratar esta problemática específica pero sí señalar, al menos, cuatro cuestiones que merecen nuestra atención:
 - Algunos datos sobre la evolución del consumo de drogas legales e ilegales y sus consecuencias en la población joven son especialmente preocupantes. Así, por ejemplo, la iniciación en determinados consumos a una edad cada vez menor o la extensión de algunas prácticas especialmente peligrosas para la salud. Desde esta perspectiva, conviene destacar la trascendencia de los programas de prevención, formación e información.
 - La consideración de determinadas drogas como “ilegales” las sitúa al margen de cualquier control sanitario. Son evidentes los riesgos que esto conlleva para la salud (mental) de sus consumidores, así como la atracción que la clandestinidad supone para muchos adolescentes y jóvenes. Además de la prevención y formación, cuya importancia ya se ha señalado en el apartado anterior, algunos programas experimentales, como los análisis de sustancias e información in situ en lugares de consumo, superan ciertas contradicciones y pueden ayudar a evitar graves riesgos.
 - Con frecuencia, los servicios o recursos destinados a la atención y recuperación de las personas con graves problemas de drogadicción utilizan, precisamente, como criterios de admisión o exclusión los que aquí están en juego: mayoría-minoría de edad; voluntariedad-obligatoriedad; estado de salud mental... La carencia o limitación de recursos parece notoria en los casos de personas menores de edad o con problemas de salud mental. Ello debe animar a la revisión de determinados criterios.
 - En muchos lugares, la atención a las personas con graves problemas asociados a consumos de drogas ha llevado a la creación de una red de atención específica y diferenciada, y a la existencia de numerosos recursos que han ido surgiendo por iniciativas sociales y que son gestionados por asociaciones o colectivos, al margen de la respuesta institucional. Parece necesario clarificar, en estos casos, el papel y la responsabilidad de cada parte. En todo caso, la Administración debe velar por el correcto funcionamiento de todos los servicios y por el respeto a las personas atendidas en ellos.

* * *

Así pues, a modo de resumen y de acuerdo con lo expuesto, la mejora de la atención a la salud mental infanto-juvenil exigiría, a nuestro juicio, dedicar una **atención prioritaria** a cuestiones como:

- La suficiencia, insuficiencia o incluso inexistencia de estructuras intermedias.
- La distribución territorial de los recursos existentes (centralización-descentralización) y su accesibilidad para la población que no reside en los grandes núcleos urbanos o para determinados sectores de la población.
- El número actual de psicólogos, psiquiatras y especialistas, de acuerdo con las ratios recomendadas para Europa por la OMS.
- La existencia de suficientes unidades hospitalarias o servicios específicos de psiquiatría infantil y juvenil que hagan innecesaria la convivencia prolongada entre menores y adultos enfermos.

- La continuidad de cuidados, con la necesaria creación de equipos, recursos intermedios, programas terapéuticos intensivos e intersectoriales.
- La creación de comisiones socio-educativo-sanitarias para la planificación, el desarrollo, la coordinación y la evaluación de los recursos y de las diferentes intervenciones.
- La evaluación de los actuales recursos y servicios, y la consiguiente revisión de criterios.
- La consideración específica, dentro de las prioridades de los sistemas o programas de salud mental, de determinados colectivos especialmente vulnerables o necesitados...

3. ENVEJECIMIENTO Y SALUD MENTAL

Con anterioridad hemos señalado ya algunos factores sociales de gran incidencia en las condiciones de vida y de salud de las personas. Entre ellos: el alargamiento de la esperanza de vida, los cambios en la estructura familiar y en las relaciones intergeneracionales, la evolución en el perfil de las personas cuidadoras, o la disminución de la valoración social de la vejez.

En la segunda mitad del siglo XX la esperanza de vida media de las personas se ha incrementado, en nuestro entorno, en veinte años, algo que debe ser valorado como un gran logro social, y no sólo como un motivo de preocupación o una fuente de nuevas necesidades y cargas sociales. El hecho es que nunca hasta ahora se había dado tal proporción de personas mayores, proporción que, por todos los datos, seguirá incrementándose en las próximas décadas.

Ciertamente, las personas mayores constituyen un grupo tan diverso como heterogéneo, en el que los hábitos, los valores, las condiciones económicas y de salud son diferentes, personales e intransferibles. Aun cuando se puedan extraer elementos comunes, los ancianos no pueden ser considerados, obviamente, como un grupo social homogéneo. Existen tantas condiciones como personas mayores hay.

Así, es verdad que existen personas mayores enfermas, muy deterioradas física y psíquicamente, muy necesitadas económicamente, sumidas en la soledad o con graves problemas de salud mental. A éstas habrá que prestarles toda la atención social e institucional que sea necesaria. Pero también son muchas las personas mayores que no están enfermas, que mantienen una relativamente holgada posición económica, que no tienen problemas de soledad, o que son capaces de seguir manteniendo, con fuerza, el timón de su vida.

Pero el envejecimiento, en general, va asociado a un deterioro en la salud, deterioro que con frecuencia se vuelve crónico y sólo termina con la muerte.

Laín Entralgo señalaba: *«Consideramos enfermedad crónica a la que por su duración necesariamente se incorpora al vivir habitual de quien la padece, hasta hacerse uno de sus componentes ineludibles, con lo cual el enfermo se ve obligado a contar con ella en la tarea de proyectar y hacer su vida.»*

En la segunda mitad del siglo XX, con las mejoras en la nutrición, en la higiene, en las medicinas y tratamientos médicos, en la detección precoz de enfermedades que anteriormente pasaban desapercibidas y se diagnosticaban tardíamente, con el progreso tecnológico, se ha logrado un crecimiento de las expectativas de vida. Se ha logrado que la población envejezca más, que desaparezcan muchos trastornos agudos, pero ello también ha supuesto el notable incremento de personas con padecimientos crónicos que generan un uso mayor y más prolongado de servicios sociales y sanitarios, y la aparición de nuevos problemas a los cuales aún no se les puede ofrecer una respuesta adecuada.

Muchas veces, la enfermedad crónica o el deterioro físico o psíquico asociado a la vejez se plantean en la sociedad no tanto como problema médico, sino como problema socioeconómico, asociado a los cambios sociales, al papel del Estado en la solución de los problemas de los ciudadanos y, en concreto, los de índole sanitaria.

En este contexto debemos entender nuestras reflexiones. No entraremos aquí, a diferencia de lo que hemos hecho en el capítulo anterior, a analizar la problemática específica asociada a tal o cual enfermedad ligada a la edad (como podría ser el caso del Alzheimer), sino que nos limitaremos a insistir en tres cuestiones que nos parecen claves y que se nos plantean, reiteradamente, en nuestro trabajo cotidiano:

- Restricción de derechos e incapacitación

Como recordaba el título de una de nuestras jornadas dedicada a la 3ª edad, "Los derechos no caducan con la edad". Sin embargo, en ocasiones, la enfermedad mental de una persona mayor impone la limitación de sus derechos.

Nuestro ordenamiento jurídico atribuye al juez la facultad de determinar, con el asesoramiento necesario, la incapacitación y los ámbitos a los que debe extenderse. A pesar de la connotación negativa

del término (“incapacitación”), el procedimiento judicial que incapacita se constituye como una garantía de los derechos de las personas con enfermedad mental, al tratarse de la decisión de una institución ajena a la familia o a la residencia de la persona afectada y que debe decidir en interés de ésta.

Desde esta perspectiva, los procesos de incapacitación deben ser agilizados, para lo que puede ser necesario que los juzgados y tribunales se doten de más medios personales y materiales especializados, para una mejor garantía de la protección jurídica de las personas con enfermedad mental.

Por otra parte, en la aplicación de las normas procesales y del propio Código Civil no se debe perder de vista que las personas con enfermedad mental son titulares de derechos y que la incapacitación sólo debe afectar a los estrictamente necesarios para la protección que se pretende.

Idénticas garantías deben considerarse en otras situaciones que hacen también necesaria la búsqueda de un equilibrio entre seguridad y libertad, entre asunción de riesgos y restricción de la libertad, como pueden ser los internamientos en contra de la voluntad, o el tratamiento ambulatorio obligatorio en determinados casos, cuya posibilidad está siendo discutida en la actualidad entre nosotros.

– **Tutela**

Consecuencia directa de la incapacitación es la tutela, ejercida frecuentemente por algún familiar. Sin embargo, la existencia de un número considerable de personas mayores con enfermedad mental, carentes de parientes y otras personas que puedan ejercer funciones tutelares en situación de indefensión, que requieren de incapacitación, hace necesaria la constitución de personalidades jurídicas que velen por el bienestar, la seguridad y protección de estas personas. Una fundación tutelar parece la forma más idónea y, por ello, debe promoverse su creación.

Todo parece indicar que estas situaciones irán en aumento y que no en todos los casos existe una implicación institucional suficiente para dar una adecuada respuesta a estas necesidades. (Para ver la situación de las fundaciones tutelares en cada territorio de la CAPV, cfr. apdo. 1.1.9, pp. 123 a 132, en el Informe ordinario al Parlamento Vasco del año 2002.)

Es preciso mejorar la situación jurídica de las personas mayores incapacitadas ante la ausencia de familiares. Hay que determinar mejor cuál es la situación y la naturaleza jurídica de los guardadores de hecho y de la tutela, promover instituciones familiares y de tutela social, siempre que se cumplan todos los requisitos y garantías establecidos, potenciar que la familia recurra subsidiariamente a la tutela judicial para el caso de fallecimiento del familiar-tutor de la persona incapacitada.

– **Derechos de las personas con enfermedad mental residencializadas**

Las limitaciones que presenta la actual red de centros residenciales para personas mayores son bien conocidas por todos y han sido, con frecuencia, objeto de nuestra atención y recomendaciones. No insistiremos aquí sobre ellas, aunque es evidente su incidencia en las posibilidades de atención y en las condiciones de vida de las personas mayores con enfermedad mental.

Pero sí debemos destacar aquí la necesidad de garantizar sus derechos de acuerdo con su especial vulnerabilidad, tanto por su estado mental como por su propia condición institucional.

Debemos insistir en la necesidad de disponer de un marco normativo claro y de los instrumentos necesarios para garantizar los derechos de estas personas: normas que definan con claridad el contenido de los derechos de las personas residencializadas, que fijen las pautas que deben regir la actuación de los profesionales, que establezcan los límites a los que, en todo caso, deben someterse; reglamentos de régimen interior que concreten derechos, obligaciones, procedimientos, órganos de decisión, fórmulas de participación y de reclamación; manuales de buenas prácticas; instrumentos de evaluación y control...

Cada vez resulta más necesaria la regulación de una carta de derechos de las personas ancianas, que se regulen -como ya se ha hecho en algunas de nuestras Comunidades- los derechos de los ancianos como usuarios de los centros y establecimientos de 3ª edad (privacidad, confidencialidad, dignidad, autonomía, conocimiento y defensa de sus derechos...), o que se establezcan rigurosos criterios objetivos que garanticen un escrupuloso respeto al principio de igualdad en el acceso a los servicios asistenciales.

Parece un momento idóneo para abordar con decisión, donde aún no se hayan efectuado, estas regulaciones normativas. Sin embargo, en el caso de las personas con enfermedad mental, con frecuencia, ni las normas ni los instrumentos más concretos, como los reglamentos de régimen interior o los manuales de buenas prácticas, son suficientes ante la necesidad de adoptar decisiones que, en la medida en que suponen una limitación de derechos, exigen un juicio ético por parte de la persona responsable de la decisión. Es muy posible que en este tipo de situaciones, tanto para las personas

afectadas como para los propios profesionales, constituya un importante elemento de garantía la existencia de comités de expertos en ética, capacitados para apuntar las soluciones más justas.

* * *

Los derechos no caducan con la edad, ni se esfuman con la enfermedad mental. La dignidad personal, germen o núcleo de unos derechos que son inherentes a la persona por estar indisolublemente relacionados con el derecho a la vida en su dimensión humana, obliga a los poderes públicos a arbitrar los recursos necesarios y a garantizar la calidad de los servicios y de la atención. Mejorar la calidad de vida de las personas mayores con enfermedad mental debe constituir un objetivo prioritario de toda acción institucional y, por tanto, objeto también de nuestra actuación.

4. ALGUNOS ELEMENTOS COMUNES Y PISTAS PARA NUESTRA ACTUACIÓN

En los apartados anteriores hemos destacado algunas cuestiones específicas que afectan bien a la atención a la población infanto-juvenil, bien a la población anciana. Señalaremos ahora ciertos elementos comunes que pueden servirnos de pistas para nuestra actuación institucional. Se trata de cuestiones clave en la atención a la salud mental, que afectan a ambos colectivos, aunque en absoluto son exclusivos de ellos. Destacaremos aquí siete, por su trascendencia y relación directa con nuestras funciones, apuntándolas al menos y sin llegar a desarrollarlas:

1) Espacio sociosanitario

La atención sociosanitaria que en su origen era una estructura ambigua, a medio camino entre el hospital y el nivel primario de la atención a la salud, ha ido evolucionando en sus enfoques conceptuales y prácticos, con alternativas asistenciales e instrumentos de gestión aplicables a las muchas situaciones de la vida en las que el objetivo no es la curación, sino el cuidado, fomentando la autonomía, previniendo el deterioro y compensando la dependencia, entendiéndola como la necesidad de asistencia y/o ayuda para la realización de las actividades de la vida diaria (Consejo de Europa, 1998). La situación de las personas con enfermedad mental es, precisamente, ésta y con mayor claridad, si cabe, en los dos colectivos analizados.

Sin embargo, con frecuencia, la asistencia social y la sanitaria presentan una distancia que dificulta la atención integral a las personas necesitadas, tanto en situaciones donde el carácter social y sanitario de las necesidades son muy claras, como cuando se trata de situaciones indefinidas, en los límites de ambos sistemas, pudiendo verse afectados ambos. Son muchas las situaciones de coincidencia de los aspectos social y sanitario: es el espacio sociosanitario, espacio de encuentro necesario para abordar de forma integral los problemas de las personas afectadas.

En ocasiones, la división de los sistemas sanitario y social no obedece a criterios técnico-asistenciales, se carece de órganos de coordinación funcional estables y parece obedecer a intereses administrativos y presupuestarios. La asistencia sanitaria es competencia de un organismo, mientras que la atención social depende de otro, sin que existan mecanismos de coordinación o de articulación de ambos sistemas. Esta realidad ha promocionado la diferenciación, incluso la confrontación, haciendo suponer que cada sistema significa el ahorro presupuestario del otro. La descoordinación y la confrontación sustitutoria tiene graves consecuencias: insuficiencias asistenciales con lagunas de atención, ya que ninguno de los sistemas se responsabiliza, riesgo de desarrollo desequilibrado de servicios, fallos de calidad y rendimiento al tener que asumir recursos, funciones y tareas para las que no están preparados...

En algunos lugares se van estableciendo puentes de aproximación entre ambos sistemas, producto de la multiplicidad de relaciones, la mayor responsabilidad de técnicos y políticos y de las propias demandas de los afectados, o se han adoptado acuerdos de colaboración. Hay mucho aún por avanzar, por generar un único espacio sociosanitario integrado, superando posiciones antagónicas y sustituyéndolas por otras de complementariedad.

2) Estructuras intermedias y recursos comunitarios

Las estructuras intermedias son consideradas por todos los profesionales como instrumentos indispensables para desarrollar procesos de desinstitutionalización de pacientes que están en el hospital psiquiátrico, y para complementar las intervenciones realizadas en los centros de salud mental y en las unidades de hospitalización de corta estancia (Defensor del Pueblo, 1992). Sin embargo, esta unanimidad no suele trasladarse a la planificación de los recursos sanitarios, a pesar de entenderse como más presentables

y económicas que las instituciones cerradas, y a veces su necesidad sólo se cubre parcialmente por los servicios sociales o por asociaciones y fundaciones apoyadas por voluntariado y familiares de personas afectadas. Hospitales y centros de día, talleres, comunidades terapéuticas, pisos protegidos, centros ocupacionales, clubes, talleres, etc., permitirían superar la atención en instituciones cerradas. Pero la disociación ya apuntada entre servicios sanitarios y sociales ha complicado históricamente la provisión de estos recursos para las personas con enfermedad mental crónica.

Esto, en ocasiones, genera problemas de orden económico y administrativo que repercuten negativamente en la creación y funcionamiento de estos recursos. Por otro lado, con frecuencia, no existe coincidencia en los criterios para establecer el número de estructuras intermedias precisas ni, por consiguiente, resulta fácil poner de manifiesto su insuficiencia, cuantitativa o cualitativa, al no considerar estas necesidades en la planificación de los recursos.

Quienes padecen trastornos mentales severos de tipo crónico requieren apoyo y ayudas de carácter social y/o sociosanitario, no tanto porque tengan necesidades diferentes de las que tiene el resto de la población, sino porque su discapacidad dificulta que puedan satisfacerlas por sí mismos. Los dispositivos intermedios son un recurso complementario de los centros de salud mental, clave en la capacidad de contención, así como en la dinamización de las intervenciones desinstitucionalizadoras.

3) **Soporte familiar**

La transformación de los servicios asistenciales de la salud mental ha modificado el tratamiento institucional tradicional de los trastornos más severos, trasladándolo de los hospitales a la comunidad, con lo que la familia se ha convertido en la principal fuente de prestación de servicios, y el hogar en el primer centro de atención y cuidado (Fadden et al., 1987). Ante la carencia o insuficiencia de recursos resulta frecuente -o "normal" como señalan algunos- que sea la propia familia directa quien se haga cargo de las personas con enfermedad mental. De hecho, a pesar de los cambios sociales y de la evolución en la estructura familiar clásica, todavía hoy buena parte de estas personas viven con sus familiares.

Tener un familiar, menor o mayor, con enfermedad psiquiátrica no es una elección, sino un avatar de la vida, y sería deseable considerar el coste que ello supone a las familias que asumen las responsabilidades de su cuidado. Ciertamente, la mayoría de las políticas sobre cuidados de larga duración señalan la estancia en el hogar como objetivo a alcanzar, pero no es menos cierto que con frecuencia no existen las condiciones adecuadas. Cuidar en el entorno se convierte, a veces, en que es el entorno el que cuida, y ese entorno es la familia, o dicho con mayor claridad, casi siempre una mujer de la familia.

Se debe prestar mayor atención a las necesidades de apoyo de quienes atienden en el hogar a una persona con enfermedad mental. Si el Estado garantiza el derecho a la salud y a la atención médica, ha de tratar de compensar el debilitamiento económico y sociológico que supone la carga familiar por los cuidados prestados. El término *carga* ha sido acuñado para hacer referencia a la presencia de problemas, dificultades y acontecimientos adversos que afectan a la vida de los familiares de los pacientes psiquiátricos, como consecuencia de hacerse cargo de su cuidado (Otero, 1993).

La actuación familiar puede suponer una adecuada respuesta terapéutica, rehabilitadora y preventiva, además de accesible y factible en múltiples ocasiones. Por eso, el apoyo de la familia, y de los familiares, es el principal recurso para algunas personas que padecen trastornos severos en su salud mental, y debe ser parejo al desarrollo de las capacidades de autonomía del enfermo.

Las necesidades más reivindicadas por las familias de personas con trastorno mental crónico suelen orientarse hacia centros de formación profesional, habilitación laboral, centros de empleo protegido y ordinario, centros ocupacionales, residencias y recursos de alojamiento en sus diferentes modalidades y, siempre, sensibilización social para hacer frente a la marginación y a la estigmatización. Sólo en un discreto segundo plano suelen aparecer demandas de apoyo directo a la propia familia. No obstante, considerando que la familia sigue siendo, en muchos casos, la principal fuente de prestaciones de servicios y el hogar el principal espacio de atención y cuidado, ante la mantenida carga asistencial, intensa y estresante que ello supone, debemos insistir en la necesidad de programas y servicios de respiro que favorezcan el descanso para, de nuevo, volver a asumir sus tareas de cuidado. Hoy, el apoyo a las familias de las personas con enfermedad mental, a aquellas personas que les atienden, es claramente deficitario. El apoyo y asistencia domiciliarias para pacientes y familiares, hoy prácticamente inexistente, facilitaría, sin duda, el mantenimiento de cuidados, en mejores condiciones.

4) **Papel de la Administración y mundo asociativo**

Afortunadamente, son muchas las asociaciones de familiares o de apoyo a las personas con enfermedad mental y, sobre todo, muchas las personas comprometidas en ellas. No tantas las asociaciones de autoayuda.

Algunas, centradas específicamente en enfermedades mentales asociadas a la edad (trastornos de la alimentación, Alzheimer...). Sus objetivos se basan casi siempre en que la sociedad tenga un mejor conocimiento de su enfermedad o situación, en la necesidad de agruparse para mejorar su calidad de vida, para favorecer su participación ante las deficiencias o limitaciones de la atención institucional... El asociacionismo, como el hogar, actúa de hecho como una vía de apoyo a las personas con enfermedad mental y sus familias y, por ello, debe ser potenciado.

Sin embargo, las iniciativas sociales no deben ocultar o suplir las responsabilidades de la Administración. Tanto en la creación de servicios o recursos públicos, como en el apoyo y control de los recursos surgidos o gestionados por las propias asociaciones.

En este sentido, con frecuencia, la realidad observada es manifiestamente mejorable: colectivos o asociaciones con mayores o menores recursos y servicios en función de factores como la historia, la iniciativa, el territorio o la capacidad de presión de cada uno de ellos; subvenciones que no responden a criterios claros u homogéneos; ausencia de normativas básicas y de mecanismos de control que puedan utilizarse como elementos de garantía; dificultades para garantizar la continuidad de los programas o servicios...

Teniendo en cuenta que, con frecuencia, los recursos y servicios dependen de las propias asociaciones (centros de empleo protegido, centros ocupacionales, centros de día...), y al margen de otras consideraciones, es evidente que las cuestiones apuntadas condicionan el que una determinada persona con enfermedad mental tenga, de hecho, mayores o menores posibilidades para acceder a un servicio con incidencia directa en su calidad de vida.

5) **Carta de derechos y concreción de las prestaciones**

Buena parte de los problemas arriba apuntados derivan de la ausencia de normas, cartas, planes o programas que concreten los derechos fundamentales de estas personas, las prestaciones a las que, por su propia condición, tienen derecho.

Así, en la creación y establecimiento de servicios y recursos, objeto central de nuestra ponencia, las administraciones gozan de una amplia discrecionalidad. Las leyes autonómicas hablan de la creación de servicios y de la promoción de actividades prestacionales, pero a la hora de delimitar las concretas prestaciones que corresponda crear o establecer a cada administración se tornan inconcretas en extremo, recurriendo a fórmulas que no comprometen ni imponen obligaciones que puedan ser reclamables por los ciudadanos, en nuestro caso las personas con enfermedad mental o sus familiares, en vía judicial. La única excepción a esta forma de legislar, en el sentido de establecer derechos subjetivos a la creación y mantenimiento de servicios sociales, se produce en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local que, en su artículo 18.1.g, posibilita el acceso de los vecinos a la jurisdicción contencioso-administrativa para exigir el establecimiento de servicios obligatorios (prestación de servicios sociales en los municipios mayores de 20.000 habitantes). Aunque, ni siquiera en este caso, un pronunciamiento judicial favorable garantice la prestación a la persona demandante hasta que, establecido el servicio, queden fijadas normativamente las relaciones entre el vecino peticionario y el municipio prestador del servicio. Ahora bien, una vez establecidos y en funcionamiento los centros, servicios o prestaciones técnicas, es cuando la persona afectada puede ostentar algún derecho subjetivo a su acceso, uso y disfrute, en la medida en que así lo dispongan los reglamentos reguladores de cada servicio. Por tanto, cuantos más elementos reglados encontremos en la regulación del acceso a los servicios y prestaciones existentes, más sólida será, sin duda, la posición jurídica de estas personas o de sus familiares a efectos de exigir la admisión y uso del servicio o la condición de beneficiario de una determinada prestación.

Garantizar normativamente los derechos de las personas con enfermedad mental, concretar las prestaciones a los que tienen derecho, es todavía hoy uno de los más importantes logros por conseguir.

6) **Indicadores sobre la suficiencia o insuficiencia de recursos**

A nosotros, en general, nos corresponde poner el acento en los aspectos deficitarios de la realidad. Ello supone valorar, ponderar, comparar necesidades y recursos. No siempre resulta fácil disponer de indicadores que nos sean útiles en esta labor.

En la cuestión que nos ocupa, como acabamos de señalar, no suele existir una mayor concreción respecto a las prestaciones a las que estas personas tendrían derecho, ni tampoco un estudio o cuantificación de las necesidades que tiene la población. A falta de ello, hay que recurrir a estimaciones, a criterios establecidos o recomendaciones efectuadas por organismos de autoridad reconocida como la OMS, a comparaciones entre territorios o entre Comunidades en función de los datos disponibles... Fórmulas siempre expuestas a la discusión y el debate.

Nos referimos a indicadores cuantitativos que permiten la comparación de datos sobre servicios o recursos. Por ejemplo: número de centros de día; de unidades de corta estancia en hospitales psiquiátricos;

de unidades de psiquiatría en hospitales generales; camas psiquiátricas en hospitales por cada X habitantes; estancias hospitalarias psiquiátricas por cada X habitantes; consultas por cada X habitantes; número de habitantes por cada centro de salud mental; número de psiquiatras infantiles por cada X personas menores de edad; número de plazas en residencias por cada X personas mayores de 65 años... Es decir, indicadores sobre recursos humanos, comunitarios, hospitalarios, residenciales...

En general, cualquiera que sea el criterio utilizado de los anteriormente mencionados, se observa una clara insuficiencia de recursos, una distribución territorial muy desigual de éstos, una saturación de la red o desbordamiento de algunos servicios esenciales (listas de espera, escasos tiempos de atención, quejas de familiares y profesionales...).

(En nuestro informe sobre la *Atención comunitaria de la enfermedad mental* se recogen datos comparativos por comunidades autónomas de la mayor parte de los indicadores aquí citados, en diferentes tablas. Ver, a modo de ejemplo, tablas nº 9 y 10.)

7) **Indicadores de evaluación**

Como señala Seva (1993), la evaluación en salud mental ha de diferenciarse de la simple definición de indicadores sanitarios que sólo orientan sobre los programas y servicios. La investigación sanitaria y la evaluación han de intentar medir la efectividad en la medida que alcance los objetivos pretendidos. Esto, sin embargo, tropieza con importantes dificultades, una de ellas la escasa sensibilidad para considerar la evaluación como necesaria en cualquier servicio.

En el caso de la atención a las personas con enfermedad mental, existe escaso entusiasmo por registrar adecuadamente los datos y conductas asistenciales. A pesar de ello, no son pocos los autores que han señalado las condiciones necesarias para los procesos de evaluación en los servicios de salud mental. Se suelen citar algunos parámetros organizativos: capacidad de investigación, soporte administrativo, estructura organizativa, contexto medioambiental y disposición para la innovación... Pero lo primero, lo más básico, será disponer de un buen sistema de registro que pueda ofrecer al menos la información sobre el perfil sociodemográfico de la población, el funcionamiento de los servicios receptores de las demandas de la población, la financiación y la actividad de los diferentes dispositivos de atención, la valoración de profesionales, familiares y usuarios...

En algunos lugares existen planes integrales de calidad en salud mental que fijan los objetivos a alcanzar en un determinado tiempo. La existencia de estos planes supone una concreción y un compromiso público, y, sin duda, constituyen instrumentos claves para la evaluación, y que facilitan nuestro propio seguimiento, en cuanto instituciones que debemos velar por el cumplimiento de los compromisos institucionales y por la calidad del servicio ofrecido.

* * *

Durante los últimos años la respuesta a los problemas de salud mental ha experimentado serias reformas que, en gran medida, pueden resumirse en los términos «desinstitucionalización» y apuesta por la «atención comunitaria». Pero la atención comunitaria no es sinónimo de atención «por» la comunidad, sino de atención «en» la comunidad. Y la atención en la comunidad precisa recursos comunitarios, dispositivos, programas y servicios disponibles, accesibles, diversificados y adaptados a las necesidades de los diferentes sectores de la población. Como ha recalcado recientemente la OMS, «Esta derivación hacia la atención comunitaria requiere la existencia de personal sanitario y servicios de rehabilitación en la comunidad, junto con la provisión de apoyo para las situaciones de crisis, viviendas protegidas y empleo protegido». (Informe sobre la salud en el mundo, 2001. Nota descriptiva.)

Las personas con enfermedad mental no son, en general, demandantes de servicios, no constituyen ningún grupo de presión capaz de defender y hacer prevalecer sus intereses. Más aún cuando por su edad o estado presentan un alto grado de dependencia, como en el caso de las personas menores de edad y de las muy mayores. Se adaptan a los programas y servicios existentes, y no los programas a sus necesidades.

De ahí que instituciones de garantía de derechos, como las nuestras, deban mantener una especial atención sobre su situación, sobre la dotación y el correcto funcionamiento de los recursos y servicios a ellas destinados, velando por que se garantice en la práctica su derecho a la mejor atención posible para sus problemas de salud mental.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ARARTEKO, Informes al Parlamento Vasco:
 - *Atención comunitaria de la enfermedad mental* (2000)
 - *Informe extraordinario sobre la asistencia no residencial a la tercera edad en la CAPV* (1996)
 - Informe ordinario 2002
 - *Intervención con menores infractores* (1998)
 - *La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV* (2003)
 - *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV* (2001)
 - *Las residencias de tercera edad en la CAV* (1992-1993)
 - *Los psiquiátricos. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos* (1992)
- Consejo de Europa (1998): Recomendaciones del Consejo de Ministros de 18-09-98.
- Defensor del Pueblo (1992): *Estudio y recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre la situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España*. Publicaciones del Defensor del Pueblo, Madrid.
- Fadden, G.; Bebbington, P.; Kuipers, I. (1987): The burden of care: the impact of functional psychiatric illness on patients family. *Br. J. Psychiatry* 150: 285-292.
- Lain Entralgo (1982) : *El diagnóstico médico. Historia y Teoría*. Salvat Edit., Barcelona.
- López Seco, F.; Rodríguez del Toro, C. (1999). Factores asociados a la cronicidad en trastornos de la alimentación. *An. Psiquiatría*. Vol. 15, nº 4: 137-144.
- Lucas A.R., Beard C.M., O'Fallon W.M., Kurland L.T. 50-Year trends in the incidence of anorexia nervosa in Rochester, Minn: a population-based study. *Am J Psychiatry* 1991; 148: 917-922.
- Menéndez F., Pedreira J.L. Trastornos de la conducta alimentaria en niños y adolescentes. *Rev. Asoc. Esp. Neuropsiq.* 1999; 19:7-22.
- Otero, N. y Rebolledo, S. (1993): Evaluación de la carga familiar en pacientes esquizofrénicos después de un programa de rehabilitación. *Psiquiatría Pública*, Vol. 5, nº4: 217-223.
- Organización Mundial de la Salud: Informe sobre la salud en el mundo 2001, Salud mental: nuevos conocimientos, nuevas esperanzas. OMS.
- Seva, A. (1993): *La calidad de la asistencia psiquiátrica y la acreditación de sus servicios*. INRESA: Zaragoza.
- Toro, J.; Castro, J.; Nicolau, R.; Cervera M., Toro A., Zaragoza M., Blecua M.J. Estudio descriptivo de 221 pacientes con anorexia nerviosa. *Psiquiatría Biológica* 1995; 2: 181-187.

ANEXO II

JORNADA SOBRE LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA TORTURA Y MALOS TRATOS EN LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS

PRESENTACIÓN

La institución del Ararteko, en colaboración con la UPV, ha decidido organizar la Jornada de este año sobre un tema difícil y de enorme importancia: **“La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos”**.

En jornadas anteriores, hemos reflexionado aquí sobre otros derechos u otras problemáticas igualmente importantes: la cultura de la paz, los derechos de las personas mayores, el derecho a la no-discriminación por motivo de raza, los derechos de los menores infractores... Hoy queremos profundizar sobre el trato a las personas detenidas en los sistemas democráticos, sobre los mecanismos o instrumentos eficaces para prevenir y erradicar prácticas degradantes como la tortura, sobre cómo garantizar el cumplimiento efectivo del artículo 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: *“Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”*, o del artículo 15 de la Constitución: *“Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso puedan ser sometidos a torturas”*.

Desde una posición de defensa de los derechos humanos, no cabe la indiferencia ante la más grave vulneración de la dignidad humana que puede cometerse desde el poder. La tortura implica una utilización cruel e ilegítima de la fuerza coactiva exclusivamente admitida para la salvaguarda de la convivencia pacífica. Supone, por tanto, la máxima perversión del sistema democrático y provoca en quien la padece un sufrimiento injusto y siempre injustificable, que no puede ser ignorado por la ciudadanía.

Para abordar este tema, tenemos aquí, con nosotros, a tres personas de dilatada experiencia que nos ayudarán a profundizar en él desde diferentes perspectivas:

- D. Carlos Villán, de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en Ginebra, nos hablará sobre la práctica de la tortura y los malos tratos en el mundo, y las tendencias actuales. Se trata, pues, de una perspectiva global, mundial. De una perspectiva actual. Un mundo en el que algunos derechos humanos, en pugna con la seguridad, parecen más amenazados a partir del 11 de septiembre.
- D^a. Laura Zúñiga, profesora de la Universidad de Salamanca, nos hablará desde una perspectiva eminentemente jurídica: nos expondrá cuáles son y qué potencialidades presentan los instrumentos jurídicos de que disponemos para la prevención de los tratos inhumanos y degradantes.
- Por último, D. Jan Malinowski, desde una perspectiva europea, más concreta, y teniendo en cuenta su propia experiencia de trabajo en el CPT nos expondrá el papel del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, sus mecanismos de intervención y sus recomendaciones.

A mí, como Ararteko, me corresponde hacer esta primera intervención, de presentación de la Jornada. Y quiero aprovecharla, especialmente, para reflexionar sobre nuestra realidad más cercana, la de nuestra Comunidad Autónoma, sacudida, con mayor o menor frecuencia, por denuncias de malos tratos o torturas a raíz de detenciones policiales.

Denuncias que, unas veces, dependiendo de quién sea la persona detenida o cuál su apoyo social o político, adquieren gran trascendencia pública. Pero también otras que se expresan, de forma callada, reducida al ámbito familiar o al de las amistades más cercanas. Piénsese, por ejemplo, en la situación de algunas personas de origen extranjero.

Independientemente del grado de trascendencia social de cada caso, lo que debe preocuparnos, siempre, es el sufrimiento que cualquier maltrato supone para la persona afectada y para sus allegados. Nos debe interpelar la vulneración de derechos y la agresión que tales tratos suponen a la dignidad humana, a la convivencia civilizada, al sistema de garantía de los derechos de la ciudadanía que corresponde a un Estado de Derecho.

Ciertamente, en nuestra sociedad existe una sospecha extendida, bien sea espontánea o bien sea inducida, sobre la utilización policial de la tortura o de los malos tratos como método para lograr la autoinculpación de la persona detenida, o para obtener información acerca de otras personas y avanzar, así, en la investigación policial.

Informes, datos y sentencias muestran que no se trata de prácticas generalizadas, pero tampoco totalmente erradicadas.

Cada vez que recibo alguno de los dossiers o informes que recogen relatos de torturas, cada vez que los jueces condenan, practican diligencias o archivan denuncias en vía judicial y, sobre todo y de un modo directo, cada vez que familiares de las personas detenidas, o ellas mismas, acuden a nuestra institución para solicitar nuestra intervención, me enfrento a una realidad dolorosa que exige nuestra atención garantista y plantea la necesidad de mejorar las medidas preventivas que hagan imposibles tales prácticas.

En general, la mayoría de las denuncias se refieren a actuaciones policiales durante la estancia en comisaría en supuestos de incomunicación. En ellas nos centraremos. No obstante, es preciso destacar que las personas afectadas por las actuaciones policiales denuncian también otro tipo de abusos e irregularidades, como, por ejemplo, detenciones reiteradas de personas que luego son dejadas en libertad sin cargos por la autoridad judicial; excesos y vejaciones a los familiares del detenido durante el registro domiciliario; maltrato durante los traslados, etc. Tampoco deben olvidarse las quejas referidas al ámbito penitenciario, donde los malos tratos pueden ser, asimismo, constitutivos de tortura.

Centrándonos, por tanto, en las detenciones incomunicadas, conviene recordar que el garante último de la indemnidad de la persona detenida es el juez de instrucción que conoce del caso. Por otra parte, en nuestro ordenamiento jurídico, la práctica de la tortura está tipificada como delito, por lo que corresponde al poder judicial su esclarecimiento. Ambas intervenciones judiciales impiden que la Ararteko pueda entrar a conocer los casos individuales que le son planteados. Por ello, cada vez que me reúno con familiares de personas detenidas y escucho el relato de sus quejas, les animo a que presenten su denuncia en vía judicial, que es el mecanismo de garantía propio de un Estado de Derecho.

Es cierto que son pocas las condenas judiciales por estos motivos. La obtención de pruebas no resulta nada fácil en estos casos. Pero, tal vez, lo más preocupante sea la tardanza con la que se suelen producir los juicios, y las dificultades que deben superarse para poder celebrarlos y para poder ejecutar las sentencias. En una palabra: la aparente falta de colaboración entre las diferentes instancias -policiales, judiciales y políticas- para aclarar los hechos denunciados y corregir, en su caso, las actuaciones contrarias a la ley y a la dignidad humana.

En este sentido, me parece de especial trascendencia el dictamen, de fecha 14 de mayo de 1998, del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, a raíz de la comunicación (o denuncia) presentada por una ciudadana vasca que, en su día, había sido detenida junto con su esposo. El dictamen, en su apartado 8.2. dice lo siguiente:

“El Comité observa que, con arreglo al artículo 12 de la Convención, las autoridades tienen la obligación de iniciar una investigación ex officio, siempre que haya motivos razonables para creer que actos de tortura o malos tratos han sido cometidos, sin que tenga mayor relevancia el origen de la sospecha. El artículo 12 requiere igualmente que la investigación sea pronta e imparcial. Con respecto a la prontitud, el Comité observa que la misma es esencial, tanto para evitar que la víctima pueda continuar siendo sometida a los actos mencionados como por el hecho de que, salvo que produzcan efectos permanentes y graves, en general, por los métodos empleados para su aplicación, las huellas físicas de la tortura y, con mayor razón, de los tratos crueles, inhumanos o degradantes, desaparecen en corto plazo.”

Así pues, es preciso seguir defendiendo la necesidad de investigar, incluso de oficio, siempre que existan indicios razonables sobre malos tratos o torturas. Ello implica asumir, al menos, la posibilidad de su existencia.

Es posible que más de una de las personas aquí presentes pueda pensar que se trata de un tema no resuelto aquí, pero plenamente resuelto en otros lugares, por ejemplo, con una mayor experiencia democrática, en otros países de nuestro entorno europeo... Desgraciadamente, los informes periódicos de una institución tan seria y fiable como el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura no conducen a una conclusión tan optimista.

El CPT, como luego nos expondrá el Sr. Malinowski, realiza visitas periódicas o sin previo aviso a centros de detención en los países miembros de Consejo de Europa. Hace algunos años, en un número de la revista Journal, se recogían, de modo resumido, las conclusiones a las que había llegado el Comité tras ocho años de visitas a unos treinta países europeos. Se referían concretamente a los riesgos para una persona privada de libertad por la policía de ser maltratada. Los términos elegidos por la CPT para reflejar la situación de cada país eran muy ponderados: *“existe un grave riesgo”, “existe poco riesgo de ser físicamente maltratado”, “el riesgo para una persona, en particular de origen extranjero, no se puede descartar”, “corren un riesgo serio de ser maltratadas por la policía en el momento de su arresto y durante las*

primeras horas de su detención”, “*corren un riesgo nada despreciable de ser maltratadas*”, “*los malos tratos constituyen un fenómeno relativamente corriente*”... Téngase en cuenta que estas conclusiones no se referían, por poner un caso, a Turquía, país para el que se concluía que “*la práctica de la tortura y demás formas de tratos graves infligidas a personas detenidas por la policía siguen siendo una práctica ampliamente extendida*”, sino a países como Alemania, Bélgica, Francia, Italia o Portugal, por citar algunos relativamente cercanos.

No debemos olvidar que la lectura de una conclusión aislada nunca permite captar todos los matices, pero sí puede ayudar a obtener una visión general comparativa sobre los riesgos y los problemas de tortura y de malos tratos infligidos por la policía en Europa. Es decir, en sistemas democráticos de nuestro entorno.

En aquel momento, en lo que se refería a España, tras las visitas periódicas en 1991 y 1994, el CPT, después de alegrarse porque el recurso a la tortura no fuera ya una práctica corriente, señalaba que “*sería prematuro concluir que el fenómeno de la tortura o de los malos tratos graves ha sido erradicado*”.

También a raíz de la visita realizada en julio de 2001, el CPT formuló una serie de observaciones críticas al Gobierno español, centradas, sobre todo, en la normativa que permite mantener a una persona detenida, en situación de incomunicación, hasta cinco días, durante los cuales no tiene acceso a un abogado ni a un médico de su confianza. La misma conclusión alcanza el Relator Especial de la ONU, en su informe de 2002, donde, desde una perspectiva general, afirma: *La tortura se practica con mayor frecuencia durante la incomunicación. Debería establecerse la ilegalidad de la incomunicación y ponerse en libertad sin dilación a los incomunicados.*

Idéntica preocupación han manifestado otros organismos, como Amnistía Internacional. También el Comité contra la Tortura de la ONU, en el *Proyecto de conclusiones y recomendaciones sobre España (19-11-2002)*, manifiesta que *sigue profundamente preocupado por el mantenimiento de la detención incomunicada hasta un máximo de 5 días*, por lo que recomienda como medida cautelar en esos casos la grabación en vídeo de los interrogatorios policiales.

Conviene, asimismo, destacar otros dos motivos de preocupación que señala el Comité en el mismo documento. Manifiesta, por un lado, que *son particularmente preocupantes las denuncias de malos tratos, incluyendo abuso sexual y violación, contra inmigrantes*. Por otro lado, critica las *severas condiciones de reclusión de los presos FIES*, es decir, en régimen cerrado especial.

Quiero subrayar, sobre esta última cuestión, que las reformas penales actualmente en tramitación no sólo no aligeran, sino que incrementan notablemente el rigor de las penas de prisión, tanto en su duración como en las condiciones de cumplimiento. De igual modo, el proyecto de reforma de la prisión provisional admite la prolongación de la incomunicación de detenidos o presos hasta 13 días, lo que significa avanzar en sentido contrario a todas las recomendaciones de las organizaciones de defensa de los derechos humanos.

A una institución garantista de los derechos humanos como la del Ararteko, le preocupa esta situación. La organización de estas Jornadas responde a ella. Pero, más allá de la preocupación, quisiera también reflejar aquí, aunque sólo sea de forma resumida, cuáles son nuestras posibilidades de intervención, cuándo y cómo actuamos, cuáles son nuestras limitaciones y, principalmente, qué propuestas y recomendaciones efectuamos en el terreno de la prevención. Porque es ese nuestro terreno -el de la prevención-, y no el del esclarecimiento de los casos particulares, que, como ya he dicho, corresponde a los jueces.

Durante los últimos años, nuestra intervención en supuestos de tortura o maltrato policial ha surgido, básicamente, de tres vías distintas y, muchas veces, complementarias entre sí:

1. Las quejas recibidas, en algunos casos de las propias personas que denuncian haber sufrido maltrato, pero más frecuentemente de sus familiares o de asociaciones que las apoyan.
2. Los informes que periódicamente elaboran algunas asociaciones o instituciones y que recogen, de forma sintética, la información acumulada durante un determinado período de tiempo o a raíz de determinadas actuaciones.
3. Las investigaciones iniciadas de oficio -es decir, por propia iniciativa- y el seguimiento periódico que efectuamos sobre sus resultados. Los dos ejemplos más significativos de esta tercera vía son, sin duda, las investigaciones llevadas a cabo a partir del año 1997 sobre el trato policial a personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (Bilbao), o el análisis inicial y las visitas periódicas a los calabozos policiales. Estas actuaciones han quedado reflejadas en diferentes informes específicos al Parlamento Vasco, y su seguimiento, en cada uno de los informes anuales.

[Así, por ejemplo, en los informes monográficos:

- “*Intervención del Ararteko sobre actuaciones policiales en personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (Bilbao)*”, de 1998.

- *“Informe de 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”*, de 2000.
- Informe extraordinario sobre *“Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza”*, de 1991.

Y en los informes ordinarios de cada año, capítulo 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”*, y *“Seguimiento sobre la situación de los calabozos de la Ertzaintza y los depósitos municipales”*.]

Aclarado el porqué de nuestras actuaciones, veamos ahora cómo intervenimos, cuáles son nuestros principales instrumentos de intervención, sus posibilidades y sus limitaciones.

Con frecuencia, las denuncias afectan a cuerpos policiales que no dependen de las administraciones vascas o bien están siendo sometidas a investigación judicial. En ambos casos, la ley impide o limita nuestra actuación. Así, por ejemplo, ante denuncias de tortura o maltrato por parte de agentes pertenecientes a la Guardia Civil o a la Policía Nacional, nuestra actuación, por imperativo de la ley, se reduce, normalmente, a recibir a los familiares, escuchar su testimonio y transmitir su queja y nuestra preocupación al Defensor de Pueblo, en cuanto institución competente en estos casos.

Las posibilidades de intervención directa se amplían cuando las denuncias afectan a miembros de la Ertzaintza o de las Policías Municipales. En estos casos, de acuerdo con la experiencia de estos años, nuestros instrumentos de intervención han sido, fundamentalmente:

- Las visitas a los lugares de detención.
- La revisión sistemática de atestados policiales.
- La búsqueda de otras fuentes de información que puedan servir como elementos de contraste (abogados de oficio, médicos forenses, agentes policiales de diferentes operativos...).
- Las reuniones con responsables policiales.

Cada una de estas vías de investigación tiene sus limitaciones y también sus posibilidades. Así, por ejemplo:

- Las visitas a los lugares de detención permiten conocer las condiciones físicas de las instalaciones, plantear mejoras necesarias y verificar su realización, revisar algunos procedimientos y criterios utilizados en la práctica policial, entrevistar -en algunos casos- a personas que en el momento de la visita permanecen detenidas, revisar los registros policiales o el funcionamiento de algunos mecanismos de control...
- El análisis sistemático de atestados policiales es una tarea larga y costosa, principalmente por la cantidad de documentos que hay que revisar. Evidentemente, se trata de documentos policiales y que, por tanto, reflejan la visión policial de la detención. No obstante, permiten comprobar aspectos objetivos importantes. Solemos comprobar aspectos como las horas de entrada y salida de las diferentes dependencias policiales, de la puesta en libertad o del traslado a la Audiencia Nacional; la existencia del acta de información de derechos, su adecuación y la hora en que fue informada la persona detenida; la autorización, en su caso, de la incomunicación y la prórroga de la detención; el momento y la duración de la declaración; el aviso al abogado y su presencia en la comisaría; si las personas detenidas han recibido la visita de la comitiva judicial y/o del médico forense, y en cuantas ocasiones; o si han sido trasladadas a un centro hospitalario...

Centrémonos por unos momentos en esta última cuestión. 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.

En este sentido, podemos señalar que, de acuerdo con la revisión efectuada en buena parte de los atestados relativos a detenciones efectuadas por la Ertzaintza durante los dos últimos años por actuaciones relacionadas con terrorismo o kale borroka [violencia callejera], la visita de la comitiva judicial se está produciendo prácticamente en todos los casos y, en muchos de ellos, diariamente, mientras dura la detención. Además, en ocasiones, se traslada al detenido a un centro hospitalario, bien a petición de éste, bien por iniciativa policial o judicial. Otra cosa es si estas visitas o los reconocimientos médicos cumplen o pueden cumplir su objetivo.

Téngase en cuenta que, en estos casos, las principales irregularidades que se suelen imputar a los miembros de la Policía Vasca son: amenazas, presiones psicológicas e insultos; interrogatorios sin presencia de abogado; no dejar dormir; obligar a permanecer mucho tiempo en determinada posición (por ejemplo, en cuclillas); no proporcionar comida; tirones de pelo o golpes aislados; obligar al detenido a desnudarse y mantenerle desnudo; humillaciones y vejaciones de tipo sexual...

¿Es posible que este tipo de actuaciones o sus consecuencias sean detectables en la visita del médico forense o mediante exploración en un servicio de urgencias hospitalario? Parece una duda razonable. Así, por ejemplo, con objeto de conocer con más detalle la dinámica de estas visitas y exploraciones, hemos mantenido entrevistas con miembros de los equipos médicos forenses. 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 aquellos 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 aquellos. 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.

La revisión y comparación entre diferentes partes médicos incluidos en los atestados policiales, así como la información recogida en algún servicio de urgencia utilizado frecuentemente en casos de detención, conduce a la misma conclusión: la dificultad de probar, mediante estos reconocimientos, la existencia o no de determinadas prácticas o maltratos, especialmente cuando son de carácter psicológico.

Recientemente se ha firmado, entre los departamentos de Justicia, Sanidad e Interior del Gobierno Vasco, un "*Protocolo para la Coordinación de la asistencia a personas detenidas en régimen de incomunicación*", que busca la coordinación de actuaciones entre la Ertzaintza, Osakidetza y el Instituto Vasco de Medicina Legal en tres momentos: inmediatamente después de la detención, durante la detención y con carácter previo a su finalización.

Se trata de un Protocolo todavía reciente, cuya aplicación real y utilidad deberá ser analizada y valorada. No obstante, las quejas de familiares de las últimas personas detenidas por la Policía Autónoma Vasca ponen en duda su validez.

En estos últimos párrafos nos hemos adentrado en un campo que, como ya dije, corresponde a la investigación judicial de cada denuncia. En todo caso, nos ha permitido apuntar algunas de las dificultades con las que ésta se suele encontrar.

Frente a los relatos o las denuncias de tortura o maltrato policial hay quienes lo creen todo, a pies juntillas, sin el menor rescusio para la duda; en el extremo contrario, hay quienes rechazan de plano, incluso la posibilidad de su existencia; y también hay quienes condicionan su credibilidad, dependiendo de quién sea la persona o colectivo que denuncia o cuál el cuerpo policial contra el que se dirigen las denuncias.

No creo que ninguna de estas posiciones sea correcta. Se trata, más bien, de posturas basadas en prejuicios o intereses, aunque sean prejuicios o intereses diferentes y hasta contradictorios.

La primera condición necesaria para erradicar la tortura es admitir, aceptar su posibilidad. Se trata de una posición intelectual: la de quien está abierto a la existencia de una realidad, aunque ésta sea desagradable, rechazable o, incluso, contraria a sus intereses.

La segunda condición es que exista la voluntad decidida de erradicarla. Se trata, básicamente, de una posición ética: la de una sociedad civilizada que renuncia al uso de determinadas prácticas por atentatorias contra la dignidad humana.

La tercera condición es poner los medios necesarios para prevenir, evitar y, en su caso, castigar tales prácticas. Se trata de una posición política, de quienes tienen los recursos y toman las medidas necesarias.

Estamos ya, claramente, en el terreno preventivo, que es el que corresponde a esta institución. Es cierto que la reiteración de las denuncias no constituye una prueba de su veracidad. Sin embargo, la preocupación garantista de tratar de prevenir cualquier vulneración de los derechos de los detenidos hace que haya 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.

Y ésta ha sido la línea de trabajo de esta institución durante todos estos años: reducir los espacios y tiempos opacos; reforzar los mecanismos de control.

Erradicar la tortura exige romper la impunidad. Y la impunidad se ampara en los espacios opacos, en la imposibilidad o dificultad de controlar la actuación. Si no hay pruebas ni testigos, será el testimonio de uno frente al testimonio de otros.

Desde nuestra perspectiva, eminentemente preventiva, son muy claros los medios disponibles para evitar tales prácticas. Citaré algunos:

- supresión de los tiempos de incomunicación y de la prórroga de la detención;
- utilización de medios técnicos de grabación;
- presencia e intervención de los abogados desde los primeros momentos de la detención;
- puesta inmediata en manos del juez de las personas que se acogen a su derecho de no declarar ante los agentes policiales;
- nulidad de las informaciones obtenidas mediante presión;
- visitas, sin previo aviso, de las instituciones garantistas a los lugares de detención...

Y si los medios preventivos no resultan suficientes, se impone la investigación y, en su caso, la adopción de medidas sancionadoras y reparadoras del daño. Así:

- investigación de oficio ante la sospecha de malos tratos;
- colaboración policial en el esclarecimiento de las denuncias;
- rapidez -no dilación- en los juicios;
- cumplimiento efectivo de las sentencias;
- y algo apenas contemplado en nuestro sistema: reparación a la víctima.

Cada uno de estos medios ataca, neutraliza, a alguno de los factores que facilitan o hacen posible la práctica de la tortura. Cada uno de estos medios tiene su propia fuerza, su propia capacidad de prevención. La aplicación de todos ellos, o de buena parte de ellos, lograría, sin duda, la total erradicación de la tortura. Garantizará el estricto cumplimiento de lo establecido en la Declaración Universal: "*Nadie será sometido a tortura ni a penas ni tratos crueles, inhumanos o degradantes*".

Pero no solamente lograría esto. Lograría, también, superar toda sospecha social sobre las prácticas policiales. Desde esta perspectiva, quiero detenerme unos momentos en una de nuestras recomendaciones al Departamento de Interior del Gobierno Vasco, en línea, por otra parte, con lo planteado por el Relator Especial de la ONU para cuestiones relacionadas con la tortura [E/CN4/1998/38].

Me refiero a la recomendación de que, en todas las comisarías de la Ertzaintza, se establezca 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. Efectuamos esta recomendación en octubre de 1999 y en ella fijamos una serie de condiciones mínimas para que pudiera cumplir eficazmente con su objetivo preventivo. Así, por ejemplo, se advertía que el funcionamiento y el control de las grabaciones tenía que ser completamente independiente de las unidades policiales que llevan a cabo las detenciones y la custodia de las personas detenidas; había que establecer un procedimiento de revisión de las grabaciones y, en su caso, de investigación y sanción de las irregularidades detectadas, etc.

Y se insistía en la doble utilidad de este mecanismo si se implanta con las suficientes garantías: por un lado, para la salvaguarda de los derechos de las personas detenidas y, por otro, para la protección del prestigio de la Ertzaintza frente a posibles quejas o denuncias infundadas.

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, o si los agentes de custodia -u otros que tengan acceso a la zona- llevan a cabo alguna maniobra para impedir que la persona detenida, por ejemplo, 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, bajo las condiciones apuntadas.

Inicialmente se adujeron dificultades técnicas para poder aplicar la recomendación. Más tarde, demostrada su viabilidad técnica, el Departamento de Interior aceptó formalmente el cumplimiento de la recomendación y dio algunos pasos para su aplicación, principalmente la compra e instalación de 28 equipos de grabación digital. Las visitas a los calabozos de la Ertzaintza nos han permitido comprobar que, a pesar del tiempo transcurrido, el sistema no se ha generalizado a todos los lugares de detención; de hecho, no se ha implantado en las zonas de celdas habitualmente utilizadas para los detenidos incomunicados. Por otra parte, queda por ver la aplicación práctica de esta medida, las condiciones en las que se efectúa, los mecanismos que se establecen para controlar las grabaciones, y la utilización de éstas como medio para el esclarecimiento de los hechos o las denuncias.

Consideramos que supondría un paso decisivo en la prevención y erradicación de la tortura y que, una vez analizado, el sistema podría extenderse a las detenciones practicadas por otros cuerpos policiales.

Es preciso arrancar de raíz las dudas que todavía existen en una parte de nuestra sociedad acerca del respeto a los derechos de las personas detenidas. Dudas que, cada cierto tiempo, nos llevan al sobresalto, al sufrimiento de las familias, a la polémica estéril, a las versiones encontradas, al aprovechamiento partidario de los errores, a la condena pública sin juicio, al desprestigio de las instituciones, a alimentar los deseos de venganza...

Ello exige, sin duda, decisión política, eficacia de las instituciones, utilización de todos los instrumentos garantistas propios de un Estado de Derecho.

A esta institución le toca recordarlo, aunque a algunos, tal vez, no les guste.

Porque, como dejó escrito el profesor Francisco Tomás y Valiente, asesinado por ETA, “*en la macabra secuencia del secuestro, la tortura, la mordaza y el tiro en la nuca, lo peor es la tortura*”; por cuanto supone de desintegración de los valores sociales, de vulneración de la dignidad humana, de destrucción de la confianza mutua entre los seres humanos.

Y al decir esto no nos olvidamos -más bien todo lo contrario- de que entre nosotros sigue habiendo todavía personas que asesinan, ciudadanos dispuestos a hacerlo, personas que admiten como normal la aniquilación del vecino, transformado en su mente en un enemigo sin derecho a la vida.

Pues bien, de igual manera que condenamos la aberración moral de tales comportamientos, debemos rechazar la utilización de la tortura como forma de combatirlos. No puede caber en un Estado de Derecho.

Terminaré con una pequeña historia que recoge Ernesto Sábato en su prólogo del informe sobre los desaparecidos en Argentina, titulado *Nunca más*. Cuenta que, durante el secuestro de Aldo Moro, un miembro de los servicios de seguridad propuso al general Della Chiesa torturar a un preso que tenía información al respecto. El general le respondió con estas palabras memorables: “*Italia se puede permitir perder a Aldo Moro. No, en cambio, implantar la tortura*”.

Tal vez estas palabras puedan servirnos de referencia para reflexionar sobre la manera de conseguir la total erradicación de los malos tratos y la tortura en los sistemas democráticos. Ese es el objetivo de estas jornadas.

ANEXO III

INFORME QUE ANALIZA EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN LO REFERIDO A LA CREACIÓN DE LA FIGURA DEL DEFENSOR DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD

I. INTRODUCCIÓN

Se remite a la Ararteko, por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco el texto definitivo del Anteproyecto de la Ley de Atención y Protección de la Infancia y la Adolescencia, para su conocimiento y para que se realicen las consideraciones que estimemos oportunas.

En primer lugar quiero señalar que consideramos muy positiva la existencia de este anteproyecto de ley reiteradamente demandado por esta institución y que pondrá fin a un vacío normativo que nos convertía en prácticamente la única Comunidad Autónoma que no había regulado tan fundamental materia.

A esta institución no le corresponde pronunciarse formalmente sobre el contenido del texto articulado que hemos recibido, sin perjuicio del intercambio de opiniones que sobre esta materia se ha realizado con ese departamento en reuniones y encuentros.

Si creemos, por el contrario, necesario trasladarle nuestra opinión sobre los artículos 94 y 95 del Anteproyecto que comentamos.

Los preceptos referidos crean la institución del Defensor de las Personas Menores de Edad y regulan sus funciones.

En la exposición de motivos del anteproyecto citado se señala que:

“Al regular la organización institucional en su Título V, la ley prevé la creación de la figura del Defensor de las Personas Menores de Edad, siguiendo en tal iniciativa las recomendaciones contenidas en la Recomendación 1121 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, relativa a los Derechos de los Niños, así como las Resoluciones A3-214/91 y A3-0172/92 del Parlamento Europeo referidas respectivamente a los problemas de los niños en la Comunidad Europea y a una Carta Europea de los Derechos del Niño sumándose a experiencias anteriores de Comisionados Parlamentarios, adoptadas tanto en otras Comunidades Autónomas, como es el caso de Cataluña y Madrid, como en otros países de nuestro entorno como Suecia, Noruega, Dinamarca, Reino Unido, Bélgica o Austria.”

Es preciso señalar, con carácter previo, que la institución del Ararteko centrará sus reflexiones fundamentalmente sobre de qué manera puede incidir la creación del Defensor de las Personas Menores de Edad en las funciones de la institución del Ararteko.

No se va a cuestionar la oportunidad de crear o no una institución de defensa de los derechos de este colectivo, sino si debe constituirse en los términos previstos en los preceptos que analizaremos, y más en concreto, si debe adquirir la condición de comisionado parlamentario.

II. ANTECEDENTES DE LOS ARTS. 94 Y 95 DEL ANTEPROYECTO OBJETO DE INFORME

La exposición de motivos del anteproyecto citada anteriormente nos da la pista de cuáles son los antecedentes de esos preceptos, tanto en el ámbito europeo como en el de otras comunidades autónomas.

La primera cuestión destacable es que los antecedentes reseñados distan mucho de ser homogéneos, siendo las figuras que se citan en la Exposición de Motivos de naturaleza jurídica muy diferente.

Esta constatación no pretende ser una mera disquisición académica, sino que de ella se podrán derivar consideraciones de legalidad y de oportunidad que se expondrán a lo largo del informe.

Más en concreto, se realizarán algunas reflexiones sobre el carácter de alto comisionado del Parlamento Vasco que atribuye el anteproyecto a la institución del Defensor de las Personas Menores de Edad y sobre su encaje en el marco normativo preexistente, constitucional, estatutario y legal.

III. DERECHO COMPARADO INTERNACIONAL

La creación de figuras específicas de defensa de los menores es un fenómeno relativamente reciente.

La Oficina del Menor en **Noruega** que fue la primera creada en todo el mundo en 1981 y que ha servido de modelo al resto de defensores del menor o Ombudsmen for Children se encuentra vinculada administrativamente al Ministerio para los asuntos del niño y de la familia, ante quien emite un informe anual sobre sus actividades.

Con posterioridad se han ido implantando oficinas de defensa de menores en buena parte de Europa, fundamentalmente en los países escandinavos y centroeuropeos.

También en algunos países hispanoamericanos, o en Australia o Canadá se han creado oficinas de defensa de las personas menores.

Estas figuras responden a diferentes modelos según la norma de creación, la posición respecto al ejecutivo, su independencia y funciones.

Si atendemos a estas variantes podemos clasificar a los defensores:

a) **Defensores de las personas menores contempladas en una ley específica de creación de una institución de defensa de las personas menores.**

En esta categoría además del ya citado de Noruega, habría que citar a Suecia, Islandia, Francia, Luxemburgo, Guatemala, Costa Rica o Perú.

A pesar de ser creadas por una ley específica del Parlamento no son elegidas por éste, sino normalmente por el Gobierno, el presidente o algún ministerio concreto.

Así el Defensor del Menor en **Suecia** es nombrado por el Gobierno Sueco, y se da una vinculación económica y administrativa mediante el Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales. Presenta un informe anual al Gobierno sobre el respeto a los derechos de los menores en Suecia.

En **Islandia** el Defensor del Menor es nombrado por el Primer Ministro, ante el que presenta un informe anual sobre el trabajo realizado.

En **Francia**, la figura del Defensor del Menor en muy reciente (Ley 196 de 6 de marzo de 2000) y es nombrado por el Presidente de la República por medio del Consejo de Ministros.

Presenta un informe anual al Presidente de la República y al Parlamento.

b) **Defensores de las personas menores creadas por leyes de protección de la infancia.**

Hay defensores que han sido creados en el marco de la normativa específica de protección de la infancia.

Es el caso de los defensores de Nueva Zelanda, Austria y Ontario (Canadá).

En **Austria**, la Ley de Bienestar de la Infancia de 1989 solo preveía la creación de defensores de los niños de los respectivos länder. Con posterioridad, en 1991, se creó un Defensor Nacional de los niños, figura que fue impulsada por el Ministerio de Medio Ambiente, Juventud y Familia y que no es financiera ni políticamente independiente. A su vez, cada uno de los 9 defensores del menor en los länder de Austria, y en particular el de Styria son nombrados por el Ministro local para la Juventud.

c) **Defensores que se ubican en instituciones públicas ya existentes.**

En **Dinamarca** existe un Concilio Nacional para los niños siendo su Presidente (Defensor del Menor de Dinamarca) y algunos de sus miembros nombrados por el Ministro de Asuntos Sociales, y se ubica en ese ministerio.

El Defensor del Menor de Dinamarca elabora un informe anual que es distribuido a las ONG que trabajan en la defensa de los derechos de los niños, a miembros del Gobierno y a políticos relevantes.

En **Israel** se ha establecido una Oficina del Defensor del Menor que lleva a cabo su actuación desde el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En la región flamenca de **Bélgica**, la Agencia Oficial de atención al niño creó en 1992 un Servicio de Defensa para niños menores de seis años.

En **Alemania** la defensa de los niños se realiza mediante la Comisión para la infancia del Parlamento.

En **Canadá**, en la Columbia británica, la Oficina del Defensor creó en 1987 un nuevo puesto de Adjunto al Defensor para la infancia y la juventud.

Como luego se verá, en **España**, tanto en el Estado como en algunas comunidades autónomas, se atribuye esta función en las oficinas de los defensores del pueblo, a los adjuntos, o se crean áreas específicas.

d) **Defensores constituidos y dirigidos por organizaciones no gubernamentales.**

Más peculiar es el caso de **Finlandia**. En este país el Defensor del Menor creado en 1981 depende de una gran organización no gubernamental, la Liga Mannerheim para el Bienestar del Niño, compuesta por 100 miembros, a la que rinde cuentas mediante su informe anual.

Por su parte, en la Oficina del Ombudsman de Finlandia existe un defensor de las quejas de los derechos de los niños.

En **Israel** la ONG llamada Consejo Nacional para la Infancia estableció en 1990 un Defensor de la Infancia y la Juventud.

* * *

En conclusión, en los últimos veinte años se han creado distintas figuras de defensa del menor, fundamentalmente en Europa, que responden a muy distinta naturaleza jurídica y cuya seña de identidad común es su vocación de protección de los derechos de las personas menores.

Muchos de ellos dependen o son nombrados por el ejecutivo, y en algunos casos están vinculados a ministerios específicos sobre los menores, y rinden cuentas mediante un informe anual ante el ejecutivo.

No existe, por tanto, entre los Ombudsmen for Children citados, ninguno que sea comisionado parlamentario, *stricto sensu*, y que presente su informe ante el Parlamento, como sería el caso del Defensor del Menor de la Comunidad Autónoma de Madrid y la de la figura que se propone en el Anteproyecto con las diferencias que se expondrán más adelante.

IV. LAS LEYES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA CREACIÓN DE FIGURAS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MENORES

Existe una percepción generalizada de la necesidad de establecer mecanismos de especial protección de las personas menores, por tratarse de uno de los colectivos más vulnerables y con menor capacidad de respuesta a las conculcaciones que de sus derechos se puedan producir.

La constatación de la necesidad de esta especial protección ha propiciado pronunciamientos como los citados en la exposición de motivos, tanto en el ámbito del Consejo de Europa como en la Unión Europea, que recomiendan la creación de instituciones de garantía de los derechos de las personas menores.

Las distintas leyes de protección de la infancia del Estado y de las comunidades autónomas han previsto de manera diferente esta posibilidad.

Desde este estricto punto de vista, es decir, respecto a la posible creación de una defensoría de protección de los derechos de las personas menores, se pueden agrupar las normas existentes de la siguiente manera:

a) **Leyes de protección a la infancia que no consideran la creación de ninguna institución específica de defensa de los derechos de las personas menores.**

En esta categoría estarían todas aquellas leyes que por las razones que sean no han incorporado ningún mecanismo que refuerce los instrumentos de garantía ya existentes en la defensa de los derechos de las personas menores. (Ley 6/1991 de 21 de marzo, de actuación de la CA de las **Islas Baleares** en la aplicación de las medidas judiciales sobre menores infractores y Ley 7/1991 de 21 de marzo, de guarda y protección de los menores desamparados de las **Islas Baleares**; Ley 1/1997 de 1 de febrero, de atención integral a los menores de **Canarias**; Ley 3/1999 de 31 de marzo del Menor, de **Castilla-La Mancha**; Ley 4/1994 de 10 de noviembre, de protección y atención a menores, de **Extremadura**; Ley 3/1995 de 21 de marzo, de la infancia de la **Región de Murcia**; Ley 5/1998 de 18 de marzo, del Menor, de **La Rioja** y Ley 7/1994, de 5 de diciembre, de la Infancia, de la **Comunidad Valenciana**).

b) **Leyes que prevén la creación de instituciones distintas del Defensor de las personas menores.**

La Ley 1/1991 de 27 de enero, de Protección de Menor del **Principado de Asturias**, establece en su art. 23 la creación de una **Comisión del Menor**, como órgano colegiado integrado por profesionales responsables de las distintas áreas relacionadas con la protección, formación y atención de los menores.

c) **Leyes que prevén la creación de un Defensor de las personas menores incorporándolo a la estructura del Defensor del Pueblo, con sus distintas denominaciones en cada comunidad autónoma.**

La mayoría de las normas que prevén la creación de un defensor de las personas menores, no se plantean la puesta en marcha de una nueva institución, sino que aprovechando la existencia de una institución generalista de Defensor del Pueblo con sus distintas acepciones en cada comunidad autónoma, la integran en su propia estructura.

Tampoco en este caso las soluciones son idénticas, pueden plantearse distintas opciones.

- La Ley Orgánica 1/1996 de 17 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, establece en su art. 10 medidas para facilitar el ejercicio de los derechos, y en el apartado 2 e) de este precepto declara que *“para la defensa y garantía de sus derechos el menor puede plantear sus quejas al Defensor del Pueblo. A tal fin, uno de los Adjuntos de dicha institución se hará cargo de modo permanente de los asuntos relacionados con los menores”*.

En el Informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente a 1996, en su página 61, consta el siguiente párrafo:

“En efecto, la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, establece, en su art. 10, bajo el epígrafe “medidas para facilitar el ejercicio de los derechos” que uno de los adjuntos del Defensor del Pueblo se hará cargo, de modo permanente, de los asuntos relacionados con los menores. De conformidad con lo dispuesto en esta norma se decidió que las quejas referidas a la infancia fueran consideradas por la Adjuntía Primera y el área de atención al menor, aunque su tramitación continuará llevándose a cabo por el área competente en la materia objeto de la queja”.

- La Ley 1/1998 de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor de **Andalucía**, regula en su art. 4 la defensa de los derechos del menor.

En el apartado c) de este precepto dice que [los menores] podrán *“presentar quejas ante el Defensor del Menor”*.

Añade el precepto *“las autoridades o responsables de todos los centros facilitarán al Defensor del Menor toda la información que se les recabe”*.

La disposición adicional primera de esta norma, que se titula *“Defensor del Menor”*, declara:

“Se establece la figura del Defensor del Menor de Andalucía como Adjunto del Defensor del Pueblo Andaluz.”

A estos efectos, el apartado 1 del art. 8 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, queda redactado como sigue:

“1. El Defensor del Pueblo Andaluz estará auxiliado por tres adjuntos en los que podrá delegar sus funciones y entre los que designará al que ejerza las correspondientes al Defensor del Menor de Andalucía”.

- La Ley 10/1989, de 14 de diciembre de Protección de Menores de **Aragón** señalaba en su art. 10 que:

“En el informe anual del Justicia de Aragón a las Cortes se valorará la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de protección de menores, especialmente en lo que se refiere al respeto del ejercicio de sus derechos. Para ello el Justicia podrá requerir en la Administración de la Comunidad Autónoma cuantos datos le sean necesarios”.

La nueva Ley de la Infancia y la Adolescencia de 20 de julio de 2001, de **Aragón**, en su art. 8 que regula las medidas para garantizar el ejercicio de los derechos en su apartado 2, e) señala que el menor puede *“plantear sus quejas ante el Justicia de Aragón o, en su caso, al Defensor del Pueblo”*.

En el apartado 4 del mismo precepto se señala que:

“El Justicia de Aragón defenderá los derechos de la infancia y la adolescencia, velará por el respeto de la legislación vigente en materia de protección de la infancia y la adolescencia, propondrá medidas susceptibles de mejorar la protección de la infancia y la adolescencia y promoverá la información sobre los derechos de la infancia y la adolescencia y sobre las medidas que es necesario tomar para su mejor atención y cuidado. Para garantizar el ejercicio de los derechos de los menores:

- a) Adoptará las medidas necesarias para facilitar el acceso de los menores a esta institución.*
- b) Actuará de oficio o a instancia de parte mediante la tramitación de los expedientes de queja por posible vulneración de los derechos de los menores.*
- c) Requerirá de la Administración pública cuantos datos e informes le sean necesarios en el ejercicio de sus funciones.*
- d) Valorará, en el informe anual a las Cortes de Aragón, la actuación de la entidad pública competente, especialmente en lo que se refiere al respeto del ejercicio de los derechos de los menores. El informe recogerá apartados específicos sobre la situación de los menores que son objeto de medidas protectoras o que cumplen medidas judiciales.*
- e) Podrá requerir a la Administración autonómica o local el cumplimiento efectivo de los derechos o la puesta en marcha de programas o actuaciones previstos en las leyes.”*

- La Ley 8/1995 de 27 de julio de Atención y Protección de los niños y adolescentes y de modificación de la Ley 37/1991, de **Cataluña**, declara en su art. 11.7:

“De acuerdo con lo que dispone la Ley 12/1989, de 14 de diciembre, de modificación de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del ‘Síndic de Greuges’, el niño y el adolescente también pueden dirigirse al Síndic de Greuges o al Adjunto para la Defensa de los Derechos de los Niños, a fin de que resuelvan las quejas que les formulen”.

- Por su parte, la Ley 3/1997, de 9 de junio, **gallega**, de la familia, la infancia y la adolescencia, en su art. 9, que regula la Defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia, en su apartado 1 c) señala que los niños y las niñas y los adolescentes y las adolescentes podrán:

“Presentar quejas ante el Defensor del Pueblo y ante el Valedor do Pobo. A tal fin uno de los Vicevaledores se hará cargo de modo permanente de los asuntos relacionados con los menores.

El Valedor do Pobo, para la defensa de los derechos especialmente referidos a la infancia y a la adolescencia, asignará estas competencias a uno de los Vicevaledores.

Las autoridades o responsables de todos los centros facilitarán al Valedor toda la información que se les recabe.

El Vicevaledor responsable prestará especial atención a:

Defender los derechos de la infancia y de la adolescencia a todos los niveles.

Velar por el respeto a la legislación vigente en materia de protección de la infancia y de la adolescencia.

Proponer, a través del Valedor do Pobo, medidas susceptibles de mejorar la protección de la infancia y la adolescencia o de perfeccionar la aplicación de las ya existentes.

Promover ante la sociedad gallega la información sobre los derechos de la infancia y de la adolescencia y sobre las medidas que es necesario tomar para su mejor atención y cuidado.”

- Mención aparte merece la Ley 7/1999, de 28 de abril, de Protección de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad Autónoma de **Cantabria**.

En su art. 9.3. que regula la garantía y defensa de los derechos se señala:

“La Ley del Parlamento de Cantabria que regula la figura del Defensor del Pueblo cántabro establecerá un Adjunto para la defensa de los derechos referidos la infancia y la adolescencia”.

Pese a que aún no está constituida la figura del Defensor del Pueblo cántabro la ley prevé que cuando se cree deberá considerar la existencia de un Adjunto para la defensa de estos derechos de los menores.

* * *

Vemos, por tanto, que estas leyes abordan la cuestión de tres maneras distintas:

- Remiten a la institución del Defensor del Pueblo, sin especificar ningún órgano de control, la defensa de los derechos de las personas menores (Aragón).
- Se encomienda a uno de los adjuntos ya existentes en la institución del Defensor del Pueblo, la misión de proteger los derechos del menor (en el Estado, en Andalucía, en Galicia).
- Se encomienda a un adjunto creado ad hoc para la defensa de los derechos de las personas menores y la protección de éstos (Cataluña).

d) Ley que prevé la creación de un Defensor de los Menores como un comisionado parlamentario sectorial.

La Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los derechos de la Infancia y la Adolescencia en la **Comunidad de Madrid** crea, en su artículo 76, el Defensor de los Menores como Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid para salvaguardar los derechos de los menores en la Comunidad de Madrid, y remite a una ley de la asamblea la cobertura, régimen de funcionamiento y procedimiento de actuación.

La Ley 5/1996, de 8 de julio, regula el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

La gran novedad es que se crea un Defensor del Pueblo parlamentario de carácter sectorial –únicamente dedicado a defender los derechos de las personas menores- en una comunidad autónoma que no dispone de un defensor del pueblo parlamentario general.

e) Ley que prevé la creación de un Defensor de las personas menores como un comisionado parlamentario sectorial en una comunidad autónoma que dispone de un defensor del pueblo parlamentario general.

El Anteproyecto de la Ley de Atención y protección de la infancia y la adolescencia de la **Comunidad Autónoma del País Vasco** aporta como gran novedad, en la cuestión que nos ocupa, la creación de un comisionado parlamentario sectorial de defensa de los derechos de las personas menores en una comunidad autónoma que ya dispone de un defensor del pueblo de carácter general (la institución del Ararteko).

* * *

En conclusión, comprobamos que las leyes de protección de la infancia y la adolescencia que prevén algún sistema de garantía especial de estos derechos crean un defensor sectorial en una comunidad autónoma donde no existe un defensor generalista –Comunidad Autónoma de Madrid- o integran este defensor en la estructura del defensor generalista en aquellas comunidades autónomas en las que ya está constituido –Estado, Cataluña, Andalucía, Galicia, Aragón- o se va a constituir –Cantabria-.

La opción del anteproyecto que analizamos es realmente inédita, porque crea un defensor sectorial allí donde ya existe uno de carácter general.

V. LAS LEYES DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MENORES

De lo ya señalado hasta este momento podemos afirmar que resulta fundamental comprobar de qué manera contemplan las distintas leyes reguladores de los defensores del pueblo, la defensa de la infancia y la adolescencia.

- a) **Ley que crea un “Adjunto ad hoc” para la defensa de los derechos del menor.** La Ley 14/1984, de 20 de marzo del Síndic de Greuges de **Cataluña**, modificada en lo que aquí interesa por la Ley 12/1989 de 14 de diciembre establece en su art. 34.5 que *“El Síndic de Greuges, previa conformidad de la Comisión Parlamentaria, podrá designar una persona de su confianza para*

ocupar el cargo de Adjunto para la defensa de los derechos de los niños, que deberá cumplir las condiciones establecidas en el art. 7 y no estar afectada por las incompatibilidades enumeradas en el art. 8".

b) **Leyes que atribuyen a algunos de los adjuntos ya existentes la defensa de los derechos de los menores.**

- Al analizar el art. 12.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril del **Defensor del Pueblo** que regula las competencias de los adjuntos habrá que tener en cuenta lo ya señalado anteriormente, de que a partir de la Ley Orgánica 1/1966 de Protección Jurídica del Menor, las quejas referidas a la infancia son coordinadas por el Adjunto Primero y el área del menor, aunque su tramitación continuará llevándose a cabo por el área competente en la materia objeto de la queja.
- La Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del **Defensor del Pueblo Andaluz**, modificada en este aspecto por la Ley 11/2001, de 11 de diciembre, dispone en su art. 8.1. *"El Defensor del Pueblo Andaluz estará auxiliado por cuatro adjuntos en los que podrá delegar sus funciones y entre los que designará al que le auxilie en el ejercicio de las funciones que le corresponda como Defensor del Menor de Andalucía".*
- La Ley 6/1984, de 5 de junio del **Valedor del Pueblo de Galicia**, modificado en este aspecto por la Ley 1/2002, de 26 de marzo, señala en su art. 8 que *"el Valedor do Pobo estará auxiliado por hasta un máximo de tres vicevaledores, en quienes podrá delegar sus funciones y que le sustituirán en el ejercicio de las mismas de acuerdo con el orden que se establezca en su nombramiento"*, y a partir del art. 9 de la Ley 3/1997, de 9 de junio, *"el Valedor do Pobo, para la defensa de los derechos especialmente referidos a la infancia y a la adolescencia asignará esta competencia a uno de los vicevaledores"*.

c) **Leyes que incorporan otro tipo de provisiones sobre colectivos especialmente protegidos.**

Además de las leyes citadas anteriormente, que atribuyen a uno de los adjuntos la defensa de las personas menores, el resto de leyes del Defensor del Pueblo incorporan otro tipo de provisiones, o simplemente, dan respuesta a estas cuestiones, mediante criterios de organización interna.

- No faltan leyes que prevén la protección de otros colectivos distintos del de las personas menores, como la Ley 7/2001, de 31 de julio del **Diputado del Común de Canarias**, que en su art. 11.4 dice que *"el Diputado del Común encomendará a uno de sus adjuntos la responsabilidad de velar especialmente por la protección de los derechos de los mayores"*.
- En otras leyes como la muy reciente Ley 16/2001, de 20 de diciembre de 2001, del **Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha** se incorpora una previsión normativa de la existencia de oficinas específicas integradas en la estructura básica de la Oficina del Defensor de Castilla-La Mancha.

En su art. 10.3 se señala que:

"La oficina del Defensor o Defensora del Pueblo contará, al menos, con las siguientes oficinas específicas de responsabilidad:

- a) *Oficina de los Derechos de la Mujer*
- b) *Oficina de los Derechos del Menor*
- c) *Oficina de los Derechos del Inmigrante*
- d) *Oficina de Defensa de Usuarios del sistema sanitario de Castilla-La Mancha*
- e) *Oficina del Derecho a la Educación*
- f) *Oficina de Asuntos Generales*

Como vemos, la ley del Defensor de Castilla-La Mancha utiliza un criterio mixto y concede especial importancia a la protección de determinados colectivos (mujeres, menores, inmigrantes y usuarios del sistema sanitario) y de determinadas materias (Derecho a la Educación).

- En el resto de leyes reguladoras de los defensores del pueblo, con sus distintas acepciones en cada comunidad autónoma, no hay una previsión expresa de la protección de los derechos de las personas menores o de otros colectivos especialmente vulnerables, por lo que es en su propia organiza-

ción interna y en la distribución de la actividad de la institución en áreas donde se refleja la forma de intervenir respecto a los derechos de estos colectivos.

(Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko; Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios; Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón; Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, reguladora del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra; Ley 2/1984 de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León).

- En lo que aquí puede interesar más especialmente, es preciso reseñar cuál es la organización interna de la institución del **Ararteko**.

La actividad de esta institución en lo que respecta a la tramitación de las quejas y de las intervenciones de oficio se estructura en distintas áreas que responden básicamente a los ámbitos materiales administrativos (Urbanismo y Vivienda, Hacienda, Educación, Función Pública, Interior...)

La última definición y estructuración de estas áreas y sus respectivas subáreas se produjo en 1999 y se reflejó en el Informe anual al Parlamento Vasco de 1999 (págs. 144 a 147).

Los derechos de las personas menores se abordan desde esta perspectiva material en distintas áreas. En el área de Bienestar Social en la subárea "Asistencia a la infancia y a la adolescencia"; en el área de Educación, básicamente en las subáreas de "Educación infantil", "Educación primaria", "Educación secundaria obligatoria", "Educación especial"; en el área de Justicia "menores infractores". Además, en el resto de áreas es posible que se vean afectadas personas menores (en Sanidad, en Cultura y Bilingüismo, en Interior).

En este año 1999, tal y como se refleja en el propio informe anual (pág. 147), se complementa la estructura tradicional de las áreas que responde a una división por materias, con un tratamiento de las cuestiones que afectan a algunos colectivos especialmente cualificados y que se encuentran dispersas en las áreas en las que se ha venido tratando las actuaciones de la institución del Ararteko.

A estos efectos se constituyeron cinco áreas, que podíamos denominar "transversales" y se designan entre los asesores otros tantos responsables de estas áreas, para que planifiquen, impulsen y ordenen las actuaciones específicas de la institución del Ararteko en relación con estos colectivos.

Se crean, por tanto, cinco áreas de actuación específica a la problemática de:

- las mujeres
- los mayores
- los menores
- los extranjeros
- los discapacitados

Desde esta área de atención a los menores se han realizado distintas actuaciones que quedan reflejadas en los sucesivos informes anuales presentados al Parlamento Vasco.

d) **La ley crea un defensor sectorial para los derechos del menor.**

En este caso la Ley 5/1996 de 8 de julio del Defensor del Menor en la Comunidad Autónoma de Madrid, como su propio título, indica crea el Defensor del Menor como Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid para salvaguardar y promover los derechos de las personas menores de edad de la Comunidad de Madrid. La Comunidad Autónoma de Madrid apuesta por crear un defensor sectorial como comisionado parlamentario y desestima la posibilidad de crear un defensor generalista, quizás porque el Defensor del Pueblo del Estado tiene su sede en Madrid, y considera que los derechos de los ciudadanos de esta comunidad están suficientemente cubiertos con la presencia de esta institución de garantía.

VI. LA DICOTOMÍA ENTRE FIGURAS DE DEFENSA DE DERECHOS GENERALES O SECTORIALES

Desde la segunda mitad del siglo XX asistimos a una importante proliferación de instrumentos de garantía y defensa de los derechos de las personas, de muy distinta naturaleza jurídica y con muy diferentes características.

En este sentido, ha alcanzado un notable éxito la institucionalización de figuras afines al Ombudsman sueco, que, con distintas denominaciones y funciones, se han incorporado a las constituciones y legislaciones de diferentes países y en distintos ámbitos territoriales (estatales, regionales, locales).

Por otra parte, muchas de las leyes que regulan diferentes materias incorporan a su articulado, con una intención garantista, distintas figuras de muy diferente naturaleza, de defensa y protección de las personas o materias objeto de regulación.

Así se ha planteado la creación o se han llegado a crear defensores de las personas mayores, de las personas extranjeras, de las personas con discapacidad, de los contribuyentes, de los universitarios, de los pacientes y usuarios de los servicios sanitarios, de los soldados, de los enfermos mentales, de las personas presas...

Piénsese que esta lista es ampliable a cuantos colectivos sean susceptibles de precisar una especial protección de sus derechos.

Por otra parte, se ha suscitado también la posibilidad de crear defensores sectoriales correspondientes a determinadas materias: Defensor del Medio Ambiente; Defensor del Derecho a la Educación...

Igualmente, desde este criterio material, es posible plantear tantos defensores como ámbitos de especial relevancia puedan existir.

No ha faltado, desde una perspectiva no institucional, la creación de figuras de garantía como el defensor del lector o del espectador en algunos medios comunicación; del cliente bancario en algunos grandes bancos; del consumidor o del cliente en algunas grandes superficies...

En esta dinámica de especialización y sectorialización empieza a plantearse la posibilidad de crear subgrupos dentro de los grandes colectivos a los que nos hemos referido. Así, por ejemplo, frente a la indiscutible gravedad de la situación a la que se enfrentan, no falta quien reclama una defensoría de las mujeres maltratadas, que abordaría de una manera concreta su protección, sin que parezca suficiente una genérica defensoría de las mujeres.

En ese binomio defensor generalista/defensor sectorial se enfrentan dos concepciones no necesariamente antagónicas.

En la visión generalista se plantean criterios de eficacia, de utilización óptima de los recursos personales y materiales, de un tratamiento global de los problemas...

Como crítica a esta opción se apunta que la dedicación en general a todos los derechos de todas las personas puede producir que se "olviden" algunos problemas de algunos colectivos, o que no se dediquen la intensidad o esfuerzos necesarios para abordarlos.

La ventaja que se predica de la visión sectorial sería, precisamente, la dedicación en exclusiva a una problemática concreta, lo que permitiría poner todos los esfuerzos en esta tarea, además de permitir un grado de gran especialización.

Las desventajas serían la falta de un tratamiento global de los problemas, y la gran dispersión de recursos humanos y materiales que supondría una inflación de figuras de garantía sectoriales.

Lo cierto es que la realidad no presenta situaciones "estancas", sino que es compleja, con muchas interrelaciones, y exige ser abordada en su globalidad.

Así, las personas menores pueden además estar enfermas, ser extranjeras, estar o no escolarizadas...

Las mujeres pueden tener una discapacidad física o psíquica, pertenecer a la tercera edad o estar presas.

En estos casos se podría plantear la pregunta de quién de los hipotéticos defensores sectoriales sería competente para intervenir en un problema que se plantee.

La intervención desde un ámbito sectorial concreto podría obviar el resto de realidades igualmente importantes.

Por ello, cada vez más, en una opción de síntesis se aboga por estructuras generalistas en las que se puede poner el acento, con la intensidad que cada organización considere oportuna, en la problemática de determinados colectivos o materias que requieran un especial nivel de protección.

En todo caso, en el supuesto que nos ocupa, no se trata tanto de dilucidar si debemos acudir a figuras de garantía generalista o sectoriales, ya que en muchos casos conviven instituciones de carácter general y de carácter sectorial.

Lo que suele suceder en estos supuestos es que no responden a la misma naturaleza jurídica.

Así, nos encontramos con que perfectamente puede darse que junto a un defensor del pueblo parlamentario, de carácter general, puedan coexistir un defensor o defensores sectoriales adscritos a los departamentos o instituciones competentes en la respectiva materia.

Por señalar como ejemplo nuestra propia Comunidad Autónoma, en el proyecto de ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres que se está tramitando, se crea una defensoría para la igualdad de mujeres y hombres, y además de que se delimitan claramente sus funciones con las que le corresponden a la institución del Ararteko, se adscribe a Emakunde/Instituto Vasco para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

Por su parte, en la propia Comunidad Autónoma de Madrid, que, como ya hemos señalado, es la única que cuenta con un Defensor del Pueblo sectorial de naturaleza parlamentaria, la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad Autónoma de Madrid crea en sus arts. 36 al 39, el

Defensor del Paciente, al que no da carácter parlamentario, sino que dice que es “un órgano de la Administración sanitaria” y, por otro lado, lo define como “órgano independiente en el seno de la Consejería de Sanidad”.

En este caso, la Comunidad Autónoma de Madrid no prevé que coincidan tan siquiera defensores sectoriales parlamentarios, en los que, al menos, no existiría concurrencia competencial, sino que lo integra en la Administración Sanitaria.

Es de imaginar la enorme dificultad que se produciría de existir un número indeterminado de defensores sectoriales, con idéntica naturaleza de comisionados parlamentarios.

No es esta la situación que nos propone el anteproyecto que analizamos, ya que en él se plantea la creación de un defensor sectorial que tendrá el mismo carácter parlamentario e idénticas funciones, en lo que a defensa de los menores se refiere, que la institución del Ararteko.

VII. ANÁLISIS DEL ENCAJE DE UN DEFENSOR PARLAMENTARIO DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD, EN LA NORMATIVA PREEXISTENTE: CONSTITUCIÓN, ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO Y LEYES REGULADORAS

Con la inclusión de la figura del Defensor del Pueblo en la Constitución Española de 1978 se quiso reforzar la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, y se vino a perfeccionar el sistema constitucional de garantías.

Algunas de las comunidades autónomas previeron en sus respectivos estatutos de autonomía, la creación de comisionados parlamentarios autonómicos, similares a la figura del Defensor del Pueblo, con quien comparten sus notas características, si bien referidas a su propio ámbito de actuación.

- Ostentan una naturaleza parlamentaria, constituyéndose como comisionados de las 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.

La misma ubicación del art. 54 en el texto constitucional nos señala que la institución que crea nace como sistema de garantía de todos los derechos del título I en el que está ubicado.

Por ello, el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos son diseñados en las constituciones y en sus respectivos estatutos como instituciones de defensa de todos los derechos de todas las personas, y se estructuran como un órgano unipersonal, al que se le atribuye la representación y titularidad de la institución en su conjunto.

La posible creación de figuras sectoriales en comunidades autónomas que tienen instituciones con competencias de carácter general ya atribuidas viene condicionada por el marco normativo preexistente constitucional, estatutario y legal, así como por las propias características que se derivan de estas normas y que acabamos de enunciar.

Al analizar el marco normativo, ya hemos aludido al art. 54 del texto constitucional, que crea el Defensor del Pueblo “para la defensa de los derechos comprendidos en este Título”; es preciso además señalar que el art. 15 del EAPV declara que:

“Corresponde al País Vasco la creación y organización mediante ley de su Parlamento y con respecto a la institución establecida por el artículo 54 de la Constitución, de un órgano similar que en coordinación con aquella ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento Vasco pueda encomendarle.”

El precepto transcrito, de técnica jurídica muy deficiente, peca de una gran indeterminación si lo comparamos con el resto de previsiones estatutarias que prevén figuras similares, salvo lo preceptuado en el Estatuto de Galicia, cuya redacción es prácticamente idéntica a la del Estatuto vasco.

El art. 15 del Estatuto de Autonomía del País Vasco nada dice sobre la denominación de la institución, ni sobre su carácter de comisionado parlamentario, ni sobre quién lo nombra, ni siquiera sobre sus funciones, sobre las que declara que son *aquellas “a las que se refiere el mencionado artículo [54 de la Constitución Española] y cualesquiera otras que el Parlamento Vasco pueda encomendarle”*. Únicamente establece que su creación debe realizarse por ley del Parlamento, y que debe ser *“un órgano similar a la institución establecida por el art. 54 C.E.”*, con la que debe actuar en coordinación.

Alberto López Basaguren y Gonzalo Maestro, al analizar este artículo del Estatuto, señalan que:

“La caracterización del Ombudsman de la Comunidad Autónoma del País Vasco es del todo deudora de la caracterización del Defensor del Pueblo realizada en el artículo 54 de la Constitución, tal y como establece con toda claridad el artículo 15 del Estatuto de Autonomía”.

Y añade que:

“La redacción de este artículo no es, ciertamente, muy afortunada. Pero, por lo que a nosotros ahora nos interesa, significa, en primer lugar, que el Estatuto prevé la existencia de un Ombudsman autonómico que coexiste simultáneamente con el Defensor del Pueblo estatal, con el que deberá actuar de forma coordinada; y, en segundo lugar, significa, igualmente, que la caracterización estatutaria del Ombudsman de la Comunidad Autónoma del País Vasco se realiza por remisión a la caracterización constitucional del Defensor del Pueblo realizada en el artículo 54 de la norma suprema.

La remisión al legislador autonómico que establece el Estatuto de Autonomía del País Vasco para la creación y organización del Ombudsman de la Comunidad Autónoma está drásticamente condicionada por la remisión a la caracterización que del Ombudsman realiza el texto constitucional, imponiendo la creación de un órgano similar al Defensor del Pueblo.

La caracterización del Ombudsman que realiza el artículo 54 de la Constitución precisa el tipo de órgano por el que se opta, dada la diversificación que, con su extensión por los diferentes ordenamientos, ha conocido la figura en relación con las características originarias en los ordenamientos escandinavos; características que, como hemos visto, se limitan a la configuración del Ombudsman como un comisionado parlamentario, que, en todo caso, goza de autonomía frente a la institución parlamentaria y que tiene como función la supervisión de la actuación de las Administraciones públicas, siendo la defensa de los derechos constitucionales el eje central de su actividad supervisora”.

Por ello, la creación de un comisionado parlamentario en la Comunidad Autónoma del País Vasco debe contrastarse necesariamente con el art. 15 EAPV, y debido a que este precepto estatutario utiliza una técnica de remisión al art. 54 de CE, la figura que se cree deberá ser un “órgano similar” a la institución prevista en ese artículo de la Constitución.

Por eso, se ha pretendido determinar la caracterización constitucional del Defensor del Pueblo.

El modelo de Ombudsman por el que ha optado la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981 se acaba de describir en párrafos anteriores.

Este modelo tiene unos perfiles muy nítidos respecto a algunas cuestiones, como la defensa de todos los derechos del título I, en ausencia de los cuales no podrá hablarse de un “órgano similar”, sino de una institución distinta.

La creación de un defensor sectorial de naturaleza parlamentaria se aleja del modelo del art. 15 EAPV en relación con el 54 CE y la Ley Orgánica 3/1981 del Defensor del Pueblo, que, como ya hemos señalado, diseña una institución de garantía de todos los derechos del título I del texto constitucional y para todas las personas.

El modelo del Anteproyecto de Ley contraviene el art. 15 EAPV, debido a que este precepto estatutario utiliza una técnica de remisión al art. 54 de la CE, que como ya hemos dicho, opta por un comisionado parlamentario generalista, que defiende todos los derechos del título I del texto constitucional, por lo que podemos entender que, de acuerdo con la doctrina del bloque de constitucionalidad, es antiestatutario y, por lo tanto, inconstitucional.

Podría argüirse que difícilmente puede predicarse como antiestatutaria y, por tanto, inconstitucional la creación de un Defensor del Menor como Alto Comisionado del Parlamento cuando la Comunidad Autónoma de Madrid cuenta con una figura de esas características.

Sin embargo, pese a que parece que este es el antecedente más cercano al propuesto en el Anteproyecto de Ley, ambos modelos tienen importantes diferencias.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid (Ley Orgánica 3/1983 de 25 de febrero) no prevé la creación de una figura similar a la del artículo 54 de la Constitución Española tal y como sucede en buena parte de los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas, entre ellas el de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por ello, no es preciso confrontar esta figura con el diseño que haya realizado el Estatuto de Autonomía, al no existir previsión alguna en él.

En el caso del Estatuto para el País Vasco, sin embargo, sí se produce una previsión expresa en el art. 15 y, además, por remisión al art. 54 CE. Por ello, la creación de una figura con las características de un Ombudsman parlamentario debe respetar las notas establecidas en el bloque de Constitucionalidad (Constitución/Ley Orgánica 3/1981 del Defensor del Pueblo y Estatuto de Autonomía para el País Vasco).

VIII. OTRAS RAZONES QUE SE DEBEN TENER EN CUENTA EN EL MOMENTO DE CREAR UN DEFENSOR DE LAS PERSONAS MENORES

Aunque se admitiera, a meros efectos dialécticos, que la creación de un defensor sectorial parlamentario no está condicionada por el marco normativo preexistente, constitucional, estatutario y legal, y que se ajusta a derecho la coexistencia de dos defensores parlamentarios –uno generalista y otro sectorial- en una misma comunidad autónoma, esta opción absolutamente inédita en nuestro entorno más inmediato también será objetable por razones no estrictamente jurídicas.

En este caso, la creación de este defensor sectorial en modo alguno podría suponer una dejación de las competencias que el bloque de constitucionalidad atribuye al Defensor del Pueblo y a los defensores autonómicos –y más en concreto a la institución del Ararteko- en la defensa de todos los derechos, lo que supondría necesariamente una concurrencia competencial con estos defensores generalistas -Ararteko y Defensor del Pueblo- en la tutela de los intereses de las personas menores.

Como es sabido, las relaciones entre estas instituciones no se podrían articular con base en el principio de jerarquía o de competencia, sino sobre principios generales de cooperación y colaboración, coordinación, eficacia en el uso de los recursos públicos y lealtad institucional.

A partir de estos principios, parece evidente la dificultad conceptual de concebir la creación de defensores sectoriales parlamentarios en aquellos ámbitos territoriales en los que ya está constituida la figura del Defensor del Pueblo de carácter general.

No siempre la concurrencia de una multiplicidad de instrumentos de defensa supone un marco más garantista para los derechos de los ciudadanos.

Los defensores del pueblo hemos mantenido siempre que se ha abordado esta cuestión 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 la circunstancia de ser menor, mujer, extranjero o cualquier otra condición que pueda suponer una mayor vulnerabilidad de los derechos, lo que exigiría intensificar el nivel de protección existente.

En este sentido, parece razonable señalar que sólo estaría justificada la creación de una estructura específica cuando se constatare que las actualmente existentes son insuficientes o no cumplen adecuadamente con su función.

Creo sinceramente que la institución del Ararteko ha dado siempre un tratamiento prioritario a la defensa de los derechos de las personas menores, en su propia estructura interna mediante el trabajo en las áreas materiales que afectan a la infancia y adolescencia, así como con la creación de un área específica de protección de las personas menores.

Sin ánimo de ser exhaustivos, en un análisis de los distintos informes anuales se puede encontrar una relación de las actuaciones que en la protección de sus derechos ha realizado la institución del Ararteko:

- a) **Resolución de las quejas que afectan a las personas menores**, fundamentalmente en el área de Educación, Bienestar Social, Justicia, Cultura...
- b) Realización de **actuaciones de oficio y elaboración de informes monográficos** que se refieren fundamentalmente a las personas menores y las actuaciones anuales de seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones que estos informes contienen.

En este sentido deben destacarse:

- El informe extraordinario sobre atención a la infancia y adolescencia en situación de desprotección. 1997.
- El informe extraordinario sobre la intervención con menores infractores. 1998.
- El informe sobre la respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV. 2001.

En otros informes no específicos se abordan también cuestiones relativas a este colectivo.

Así:

- En el informe monográfico sobre la “Atención comunitaria de la enfermedad mental” se dedican dos capítulos a recoger de modo específico la situación de la atención psiquiátrica a la población infantil y juvenil, así como a los problemas específicos de los adolescentes con trastornos en la alimentación (anorexia y bulimia).
 - En el informe monográfico sobre la “Situación de la población temporera en Álava”, se abordan los problemas de los hijos e hijas de los trabajadores temporeros.
 - En los distintos informes anuales se reflejan en los últimos años intervenciones en relación con menores extranjeros no acompañados, menores con especiales problemas de conducta, menores infractores o menores en situación de desprotección familiar.
- c) Actuaciones para contribuir a crear una **cultura de respeto a los derechos humanos** y, más en concreto, a los derechos de las personas menores.
- Becas para la elaboración de materiales de uso escolar sobre la educación en derechos humanos.
 - Publicación y distribución de estos materiales en todos los centros educativos de la Comunidad Autónoma:
 - Materiales para la Educación en derechos humanos/Giza eskubideen hezkuntzari buruzko baliabideak (Para Educación Secundaria, ESO y Bachillerato)
 - Nuestros Derechos/Gure Eskubideak (para Educación Primaria)
 - Los derechos humanos en juego/Giza eskubideak jokoan (para Educación Secundaria Obligatoria)
 - Distribución de materiales relacionados con los derechos del niño, en todos los centros de Euskadi: ejemplares de la Convención de derechos del niño, calendarios, carteles.
 - Ponencias, charlas, jornadas en los Cursos de verano de la UPV/EHU (sobre la Ley de Responsabilidad Penal del Menor).
 - Una página específica para los menores en la página web de la institución. www.ararteko.net

Creo que un análisis objetivo de la actuación de la Ararteko en materia de protección de los derechos de las personas menores no podría conducir, en ningún caso, a considerar que esta protección es insuficiente o que se ha producido una dejación de las funciones legalmente encomendadas.

Por ello, no sólo por razones de legalidad sino también de eficacia y de optimización de los servicios públicos, no parece que se justifique la creación de una nueva estructura que concurra competencialmente con la institución del Ararteko con idéntica finalidad garantista y utilizando idénticos instrumentos.

Parece más razonable, como por otra parte sucede en el resto de comunidades autónomas y del Estado, atribuir esa función a la institución ya existente, en el ámbito de su propia organización interna, o bien adscribirla a un órgano administrativo.

EN CONCLUSIÓN

- Las personas menores de edad constituyen un colectivo especialmente vulnerable en el ejercicio de sus derechos, lo que aconseja la puesta en marcha de estructuras que refuercen e intensifiquen los mecanismos de protección de los derechos de estas personas.
- Distintos instrumentos internacionales como los citados en la exposición de motivos del Anteproyecto (recom. 1121 (1991) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, así como las Resoluciones A3-314/91 y A3-0172/92 del Parlamento Europeo) y también la Recomendación 1286 (1996) sobre una estrategia europea para los niños que la Asamblea Parlamentaria de Consejo de Europa hizo al Comité de Ministros, o la recomendación (98) 8, de 18 de septiembre de 1998, del Consejo de Ministros a los Estados miembros...

- En estos instrumentos internacionales se aboga por la existencia de un defensor del niño o *“cualquier otra estructura que ofrezca garantías de independencia y tenga competencias para una efectiva promoción del bienestar del niño”*.
- El Anteproyecto tiene en consideración, como referencia para la creación de un defensor del menor parlamentario, algunos de los instrumentos internacionales citados, y como antecedentes distintos modelos en Europa y en España.
 - Las distintas figuras que se han creado para la defensa de los derechos de las personas menores son de muy diferente naturaleza jurídica; origen y funciones.
 - En el Derecho comparado internacional, desde la creación en Noruega en 1981 de una Oficina del Menor, se han ido implantando en buena parte de Europa figuras de defensa de los derechos de las personas menores. Estas figuras responden a modelos muy diferentes y muchos de ellos dependen o son nombrados por el ejecutivo, y en algunos casos están vinculados a ministerios específicos sobre los menores y rinden cuentas mediante un informe anual ante el ejecutivo.
 - Algunas leyes de protección a la infancia del Estado y de algunas comunidades autónomas prevén figuras de defensa de los derechos de las personas menores.
 - Estas leyes crean un defensor sectorial en una comunidad Autónoma donde no existe un defensor generalista –Comunidad Autónoma de Madrid- o integran este defensor en la estructura del defensor generalista en aquellas comunidades autónomas en las que ya está constituido –Estado, Cataluña, Andalucía, Galicia, Aragón-.
 - La opción del anteproyecto que analizamos es realmente inédita, porque crea un defensor sectorial allí donde ya existe uno de carácter general.
 - Algunas leyes reguladoras de los defensores del pueblo incluyen mecanismos específicos de protección de los derechos de las personas menores.
En otros casos, aunque las leyes no prevén un sistema específico de protección, en su organización interna se establece la forma de intervenir respecto a colectivos especialmente vulnerables, entre ellos el de las personas menores.
 - En el funcionamiento de la institución del Ararteko los derechos de las personas menores se abordan desde una perspectiva material en distintas áreas.
Desde una perspectiva “transversal” funciona un área de protección específica de los derechos de las personas menores.
 - Las respectivas opciones por una figura generalista o por una figura sectorial tiene ventajas e inconvenientes, que, en muchos casos, se pueden solucionar con una opción de síntesis, por la que se integren en estructuras generalistas, mecanismos especiales de protección a algunos colectivos o materias singularmente necesitados de protección.
 - En algunos supuestos conviven defensores generalistas, de naturaleza parlamentaria, con defensores sectoriales integrados o dependientes de departamentos o unidades administrativas.
 - La posibilidad de crear un defensor del pueblo sectorial, de naturaleza parlamentaria, donde ya existe un defensor generalista de esa naturaleza exigirá contrastar su encaje en el marco normativo preexistente, constitucional, estatutario y legal.
 - La figura del Ombudsman se incorpora a la Constitución Española de 1978 en su art. 54 CE.
De la regulación del art. 54 CE / LO 3/1981 de 6 de abril, del Defensor del Pueblo se pueden extraer unas notas características de esta figura.
En lo que aquí no interesa, de la propia ubicación del precepto citado en el texto constitucional, como cierre del título I, así como de sus previsiones, se puede afirmar que estas figuras nacen para la defensa de todos los derechos de todas las personas.
 - En el art. 15 del EAPV se prevé la creación y organización mediante ley de un “órgano similar” al previsto en el art. 54 CE.
Por ello, este precepto estatutario, utiliza una técnica de remisión al art. 54 CE, por lo que las notas características y definidoras de la institución creada por el precepto constitucional y la ley orgánica de desarrollo deberán definir también a la figura autonómica prevista estatutariamente.
 - Entre otras cuestiones, el art. 54 CE / LO 3/1981 del Defensor del Pueblo hace una opción por un modelo de institución generalista de defensa de todos los derechos de todas las personas.
 - Este es el modelo por el que opta también el Estatuto de Autonomía para el País Vasco con la técnica de remisión de su art. 15 a lo establecido en el art. 54 CE.
 - La creación de un defensor parlamentario sectorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco se apartaría del modelo constitucional, al que el EAPV se remite, por lo que no cabría hablar de un “órgano similar”, sino de un órgano distinto.

De la aplicación de la teoría del bloque de constitucionalidad cabría considerar esta opción antiestatutaria y, por lo tanto, inconstitucional.

- Aunque se admitiese, a meros efectos dialécticos, la posibilidad, absolutamente inédita, de que se den en un mismo ámbito territorial dos defensores parlamentarios –uno generalista y otro sectorial–, existiría una evidente dificultad conceptual para concebir esta situación.
- En todo caso, dado que ni la institución del Defensor del Pueblo ni la del Ararteko podrían hacer ninguna dejación competencial, se produciría la concurrencia en la defensa de las personas menores, con idéntica legitimidad, de estos dos defensores generalistas y del defensor sectorial que se pretende crear.
- Parece razonable considerar que esta opción de concurrencia de defensores no es la más adecuada desde el punto de vista del respeto al principio de eficacia y que sólo estaría justificada si se constatare que las garantías de la institución existente son insuficientes o no cumplan adecuadamente su función.
 - Considero que no es el caso de la institución del Ararteko, a tenor de su actividad en la defensa de los derechos de los menores, tanto en la resolución de las quejas que se reciben, como en las actuaciones de oficio, elaboración de informes extraordinarios o distintas actuaciones que contribuyen a crear una cultura de respeto a los derechos humanos, en este caso, a los de las personas menores.
 - Parece más razonable por las razones expuestas de legalidad y de oportunidad, que la figura que se pretende crear en el Anteproyecto de Ley o bien se integre en un departamento o en una unidad administrativa o bien se remita a la institución ya existente del Ararteko, para que se integre en su estructura interna, como por otra parte, ha sucedido en la mayoría de las comunidades autónomas que cuentan con un defensor del pueblo, y en el propio Estado.

En Vitoria-Gasteiz, a 18 de julio de 2003

LA ARARTEKO EN FUNCIONES
Mercedes Agúndez Basterra

ANEXO IV

Sentencia nº 169/03 de la Audiencia Provincial de Gipuzkoa Sección 1ª de uno de octubre de dos mil tres.

La Ilma. Audiencia Provincial de San Sebastián, constituida por los magistrados que arriba se expresan, ha visto en grado de apelación el Procedimiento Abreviado 74/03 del Juzgado de lo Penal nº 5, de los de Donostia-San Sebastián, seguido por un delito contra las instituciones del estado, en el que figura como parte apelante (...), representado por la Procuradora Sra. (...) y defendido por la Letrada Sra. (...) y siendo parte apelada el Ministerio Fiscal.

Todo ello en virtud del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de fecha 11 de abril de 2003, dictada por el Juzgado de lo Penal antes mencionado.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Por el Juzgado de lo Penal nº 5 de los de esta Capital, se dictó sentencia con fecha 11 de abril de 2003, que contiene el siguiente FALLO:

“**Debo condenar y condeno al Sr. (...)**, como autor de un delito contra las Instituciones del Estado, ya definido, sin la concurrencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal, a la pena de SUSPENSIÓN DE EMPLEO O CARGO PÚBLICO, por tiempo de once meses y al pago de las costas procesales”.

Segundo.- Notificada dicha resolución a las partes, por la representación de (...) se interpuso recurso de apelación, que fue admitido e impugnado por el Ministerio Fiscal. Las actuaciones tuvieron entrada en la Oficina de Registro y Reparto el día 30 de mayo 2003, sientos turnadas a la Sección 1ª y quedando registradas con el número de Rollo de Apelación 1067/03, señalándose para la VOTACIÓN y FALLO el día 23 de Septiembre de 2003, a las 12.30 horas de su mañana, fecha en la que se llevó a cabo el referido trámite.

Tercero.- Ha sido Ponente en esta instancia la Magistrada D.ª (...)

HECHOS PROBADOS

Se aceptan los hechos probados de la sentencia recurrida, en todo lo que no contradigan lo que a continuación se dirá.

“El inculpado Sr. (...), mayor de edad y sin antecedentes penales, Alcalde de Pasajes desde Julio de 1999, recibió a lo largo del año 2001, por escrito, diversas solicitudes de información que le fueron remitidas por la Institución del Ararteko de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en ejercicio de las facultades de investigación reconocidas por la Ley autonómica que regula tal institución, de fecha 27 de febrero de 1985, dado que en dicha institución se habían recibido diversas quejas formuladas por ciudadanos del Municipio y relacionadas con competencias del indicado Ayuntamiento, quejas que determinaron la incoación de los Expedientes 827/2000/17, 636/2001/17 y 1070/2001/17.

Los escritos remitidos por el Ararteko al Alcalde de Pasaia iban encabezados todos ellos, a modo de Preámbulo, con el contenido literal del artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (“Toda Persona tiene Derecho a la vida, a la libertad y a su seguridad personal, ETARik EZ, ETA NO”), lo que motivó que el Sr. (...) en su condición de Alcalde del referido Municipio, emitiera, con fecha 15 de Mayo de 2001, una resolución, por la cual ordenaba que fueran devueltos al Ararteko todos los escritos que enviase tal institución en tanto que no recuperase la neutralidad política. A partir de tal resolución, el inculpado se ha negado, salvo en el expediente nº 827/2000/17, en el que se dio una escueta respuesta, a contestar a los requerimientos formulados, siendo reiteradamente advertido de que tal negativa podría integrar la figura prevista en el art. 502.2 C.P., a pesar de lo cual ha seguido manteniendo su negativa a colaborar con tal institución obstaculizando con ello las labores de investigación que están legalmente reconocidas a favor del Ararteko”.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Ilma. Magistrada del Juzgado de lo Penal nº 5 de San Sebastián pronunció Sentencia, en fecha 11 de abril de 2003, en la que condenaba a (...) como autor de un delito contra las instituciones del

Estado a la pena determinada en su parte dispositiva y recogida en los antecedentes de hecho de la presente resolución.

La representación procesal del acusado interpuso recurso de apelación contra la Sentencia de Primera instancia interesando la revocación de la misma y el pronunciamiento de otra por la que se absuelva al acusado del referido delito, en base a los motivos que posteriormente se analizarán.

Dado traslado del escrito de recurso al Ministerio Fiscal, éste se manifestó interesando la desestimación del mismo y la confirmación de la resolución apelada en sus propios términos.

SEGUNDO.- Opone el apelante como primer motivo concreto del recurso error en la apreciación de los hechos probados, alegando que lo que motivó que el Sr. (...) emitiera la resolución de fecha 15 de mayo de 2001 no fue la inclusión en los documentos que le remitía el Ararteko del contenido del art. 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, sino la inclusión bajo este precepto del lema ETarik EZ, ETA NO.

Efectivamente, el citado lema no se comprende dentro del relato de hechos probados, que indica literalmente:

Los escritos remitidos por el Ararteko al Alcalde de Pasaia iban encabezados todos ello, a modo de preámbulo, con el contenido literal del art. 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (toda persona tiene Derecho a la vida, a la libertad, a su seguridad personal), lo que motivó que el Sr. (...) en su condición de Alcalde del referido municipio emitiera con fecha 15 de mayo de 2001 una resolución por la cual ordenaba que fueran devueltos al Ararteko todos los escritos que enviase a tal institución en tanto que no recuperase la neutralidad política.

Puesto que del examen de la causa se desprende claramente que era la referencia al aludido art. 3 junto al lema ETarik EZ, ETA NO lo que provocó que el acusado actuara en la forma objeto de enjuiciamiento, nada hay que objetar a este motivo impugnatorio, debiendo incluirse en el relato de hechos probados de la sentencia recurrida esta circunstancia, a la que, por otro lado, hay que advertir que sí se alude a lo largo del apartado de fundamentos jurídicos. Sin embargo, y en la forma que se verá a lo largo de esta resolución, esta modificación de los hechos probados no tiene relevancia alguna en la decisión final adoptada en esta sede de segunda instancia, por cuanto no incide en la existencia jurídica del tipo penal objeto de sanción.

TERCERO.- Alega asimismo el recurrente que la sentencia impugnada contiene un pronunciamiento erróneo, puesto que esta expresa que

la colaboración, el envío de los informes que son requeridos, se torna como un comportamiento imprescindible e ineludible para toda Administración Pública sujeta al control de esta institución, debiendo necesariamente formularse esta colaboración inter-institucional por escrito, en la misma forma en que es requerida esta colaboración.

Considera el apelante que esta aseveración carece de base legal y además de prueba que la avale, puesto que no existe obligación legal de que las solicitudes de colaboración o información se realicen por escrito ni de que las Administraciones tengan que responder o colaborar por escrito, todo ello en base al art. 12 de la Ley 3/1985 de 27 de febrero.

Aquí debe advertirse como, si bien es cierto que no se articula legalmente la colaboración con el Ararteko únicamente en forma escrita, también lo es que dicha forma es un cauce permitido y que puede utilizar el Ararteko cuando considere que es el medio más adecuado para desempeñar sus funciones. De hecho, de las propias alegaciones de la parte apelante se deduce cómo el Ararteko ha empleado diferentes medios de comunicación para realizar sus solicitudes de colaboración (como por ejemplo el teléfono), lo que se corresponde con una lógica actuación de la institución, que optará por un cauce u otro dependiendo del tipo de asunto, sin que sea aceptable la alegación del recurrente sobre esta materia, que comportaría atribuir a las Administraciones el poder de decidir cómo quieren relacionarse con el Ararteko e incluso de descartar medios de comunicación determinados, como en este caso el escrito, aunque éstos se presenten como los más eficaces para el problema a tratar, careciendo, esto sí, de cualquier base legal, y siendo incluso contrario al espíritu de la Ley que el apelante cita en su escrito de recurso y que establece un amplio marco normativo en materia de cauces de comunicación, información y colaboración inter-institucional en aras de conseguir la más amplia eficacia en la actuación del Ararteko, lo que no redundaría sino en beneficio de los ciudadanos.

Este motivo impugnatorio tiene una íntima relación con el comprendido en el apartado cuarto del escrito de recurso, que opone error en la valoración de la prueba al entender que no es correcto afirmar que el Ararteko se vio imposibilitado para ejercer la función de control de las Administraciones públicas con la actitud del acusado, ya que el Ararteko hubiese podido emplear otros cauces legales para llevar a cabo dicho ejercicio (por ejemplo, mediante visitas personales al Ayuntamiento de Pasaia), de manera que a juicio del apelante el propio Ararteko ha coadyuvado a que se dé la falta de investigación por él denunciada.

No es posible que el motivo prospere, por cuanto, tal y como se ha apuntado anteriormente, la Administración afectada por la investigación del Ararteko no tiene la opción legal de descartar un cauce de

comunicación o colaboración, ni puede condicionar su colaboración a que ésta se le solicite por un cauce determinado, con lo que la conclusión a la que ha llegado sobre este extremo la sentencia impugnada es correcta y ajustado a Derecho.

CUARTO.- Opone también el recurrente como motivo impugnatorio la infracción del principio de fragmentación (por el contexto debe entenderse que el apelante quiere decir el principio de fragmentariedad) y de intervención mínima del Derecho penal. Articula esta alegación sobre la base de que la resolución dictada por el Alcalde en fecha 15 de mayo de 2001 pone fin a la vía administrativa y es susceptible de recurso contencioso administrativo, que no se ha interpuesto; y que no existió intención de no colaborar en la actuación del Alcalde, sino una disconformidad inter-institucional, pues las quejas que dieron origen a la actividad del Ararteko fueron atendidas por el Ayuntamiento para tratar de solucionarlas.

Tampoco es posible que este motivo prospere, por las siguientes razones

- a.- en primer lugar, porque es compatible que la resolución administrativa sea objeto de un recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, -lo que, en su caso, determinará la validez o nulidad de dicho acto en el ámbito administrativo y por tanto afectará a su eficacia-, con el hecho de que la actuación de la persona que ha emitido la resolución constituya el supuesto de hecho de una norma penal sancionadora en este caso la que trata de garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones del Estado-. Es decir, el recurso administrativo por un lado y la acción penal por otro persiguen finalidades diferentes puesto que protegen intereses jurídicos diferentes, y la actitud del Sr. (...) es la contemplada en el tipo penal del art. 502 del Código Penal en la forma expuesta en la sentencia recurrida, sin vulneración alguna de los principios de fragmentariedad y de intervención mínima del Derecho penal.
- b.- en segundo lugar, porque la pretendida existencia de una disconformidad inter-institucional no puede justificar la comisión de la infracción penal o eximir al sujeto activo de la misma de la sanción legalmente prevista. Y esto es así independientemente de que las quejas que dieron origen a la actividad del Ararteko fueran atendidas por el Ayuntamiento para tratar de solucionarlas (lo cual no supone sino el cumplimiento por parte de esta Administración de las obligaciones que tiene encomendadas), puesto que la función de control e investigación del Ararteko debe iniciarse ante la queja de un ciudadano, y su desarrollo y conclusión no está condicionada a que la Administración investigada actúe para solventar el problema origen de la queja. El hecho de que el Ayuntamiento de Pasaia, conocedor de las quejas, las atendiera, no significa más que cumplir con su obligación para con sus administrados, y no conlleva un efecto suspensivo de la actividad del Ararteko.

QUINTO.- Por último opone el recurrente que la sentencia impugnada incurre en error en la valoración de la prueba, puesto que no ha quedado acreditado que la intención del acusado fuera la de no colaborar u obstaculizar las funciones de control del Ararteko, ya que se atendían los documentos remitidos por éste que no contenían el lema ETARIK EZ, ETA NO, y con su comportamiento tan sólo pretendía poner de relieve un debate político.

Debe recordarse aquí que el auto del Tribunal Supremo de fecha 27 de marzo de 1997, entre otras resoluciones, establece que el recurso de apelación es de los llamados de plena jurisdicción, por lo que permite a la Sala en segunda instancia entrar en el debate de todas las cuestiones controvertidas, tanto procesales como de fondo, y dentro de éstas tanto la comprobación de la adecuación e idoneidad de la fundamentación jurídica que se contiene en la resolución recurrida, como la revisión de todas aquellas operaciones relativas a la valoración global y conjunta de la prueba practicada, pudiendo llegar a idénticas o discordantes conclusiones a las mantenidas por el Juez “a quo” en la sentencia apelada. El uso que haya hecho el Juez de su facultad de libre apreciación o apreciación en conciencia de las pruebas practicadas en el juicio, reconocida en el artículo 741 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y plenamente compatible con los derechos de presunción de inocencia y a la tutela judicial efectiva, siempre que tal proceso valorativo se motive o razone adecuadamente en la sentencia (Sentencias del Tribunal Constitucional de fechas 2 de julio de 1990, 4 de diciembre de 1992 y 3 de octubre de 1994, entre otras), únicamente debe ser rectificado cuando sea ficticio, por no existir el imprescindible soporte probatorio de cargo, vulnerándose entonces el principio de presunción de inocencia, o bien cuando un examen de las actuaciones ponga de relieve un manifiesto y claro error del Juzgador “a quo” de tal magnitud que haga necesaria, con criterios objetivos, una modificación de la realidad fáctica establecida en la resolución apelada.

En el presente caso la sentencia impugnada refleja el proceso reflexivo seguido por el Juez a quo para llegar al relato de hechos probados –entre ellos la intención del acusado de obstaculizar la labor del Ararteko-, valorando las pruebas practicadas debidamente, en forma justada a derecho, y sin que en esta valoración se aprecie irracionalidad alguna. La valoración de la prueba es facultad de los Tribunales, y no de los litigantes,

y no puede sustituirse la valoración que el Juzgado de instancia hizo de toda la prueba practicada por la valoración que realiza la parte recurrente, función que corresponde, única y exclusivamente, al Juzgador "a quo". El Juzgador que recibe la prueba puede valorarla de forma libre, aunque nunca de manera arbitraria, transfiriendo al órgano judicial de la segunda instancia el conocimiento al órgano judicial de la segunda instancia el conocimiento pleno de la cuestión, si bien quedando reducida su función a verificar si en la valoración conjunta del material probatorio se ha comportado el Juez "a quo" de forma ilógica, arbitraria, contraria a las máximas de experiencia o a las normas de la sana crítica o si, por el contrario, la apreciación conjunta de la prueba es la procedente por su adecuación a los resultados obtenidos en el proceso (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2002).

Del examen de la valoración realizada por el Juzgador de instancia de las pruebas practicadas en juicio, cabe concluir que la apreciación plasmada en la resolución recurrida debe prevalecer, ya que no resulta ilógica ni contraria a las máximas de la experiencia ni a las reglas de la sana crítica, pues el mero hecho, que el propio acusado ha reconocido en juicio y que se reitera en el recurso de apelación, de negarse a tramitar los documentos remitidos por el Ararteko que contenían el lema ETARik EZ, ETA NO se identifica con una intención explícitamente expresada, mediante la resolución de 15 de mayo de 2001, de no querer colaborar con la citada institución, obstaculizando su actividad mediante la imposición de condiciones formales no previstas legalmente y que no tiene por tanto base normativa ni en consecuencia deben ser atendidas.

En cuanto al debate político que, según el escrito de apelación, trataba de poner de relieve el acusado al entender que el sido impuesto, únicamente cabe señalar que dicho deber no puede considerarse infringido, pues la posición que manifiesta el Ararteko con el lema ETARik EZ, ETA NO no es otra que la de defensa de los derechos fundamentales de todas las personas, derechos fundamentales que son atacados por la referida banda terrorista. Es cierto que a las instituciones públicas se les debe exigir en su actuación una neutralidad política, pero ésta no se vulnera por el hecho de poner de relieve de forma explícita una actitud de rechazo a todas aquellas personas o grupos que, como ETA, vulneran los derechos humanos contenidos en el art. 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: vida, libertad, y seguridad personal. Por el contrario, el Ararteko sí que estaría incumpliendo con su función institucional si se mostrara pasivo ante la infracción de los derechos humanos sobre los que se vertebra la dignidad personal, pues se comprende dentro de sus deberes, en tanto que institución pública, la protección de marcos convivenciales respetuosos con el libre desarrollo de la personalidad de todos y cada uno de los componentes del colectivo de ciudadanos. En definitiva, el debate político que se apunta en el escrito de recurso es una cosa y la defensa de los derechos más fundamentales como son la vida y la integridad física de las personas otra muy diferente, y el hecho de manifestarse a favor de los segundos, como hace el Ararteko, constituye de manera indirecta defender la posibilidad de que exista el referido debate en términos reales, conciliables con la libertad.

En conclusión, puesto que la alegación octava del escrito de apelación no es sino una reiteración de las alegaciones impugnatorias anteriores, es necesario desestimar íntegramente el recurso de apelación presentado contra la Sentencia, en fecha 11 de abril de 2003 dictada por el Juzgado de lo Penal nº 5 de San Sebastián, confirmándola en su integridad, y añadiendo tan sólo unas palabras en el apartado de Hechos Probados, lo que constituye una variación inocua ante el rechazo de las pretensiones sustanciales del recurrente.

SEXTO.- Respecto a las costas, las mismas se imponen al apelante al haber sido rechazadas sus pretensiones sustanciales en su totalidad.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

FALLAMOS

Que **debemos desestimar y desestimamos** el recurso de apelación formulado por la representación procesal de (...) contra la Sentencia de fecha 11 de abril de 2003 dictada por el Juzgado de lo Penal nº 5 de San Sebastián, y, en consecuencia, confirmamos íntegramente dicha resolución.

Se imponen las costas del recurso a la parte apelante.

Esta resolución es firme y contra la misma no cabe interponer recurso alguno.

Dentro del plazo legal, devuélvase las actuaciones originales con testimonio de la presente resolución al Juzgado de procedencia para su ejecución.

Así por ésta nuestra sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

ANEXO V

Gráficos

PROPORCIÓN EN QUE SE HA APRECIADO IRREGULARIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS QUEJAS CONCLUIDAS EN 2003

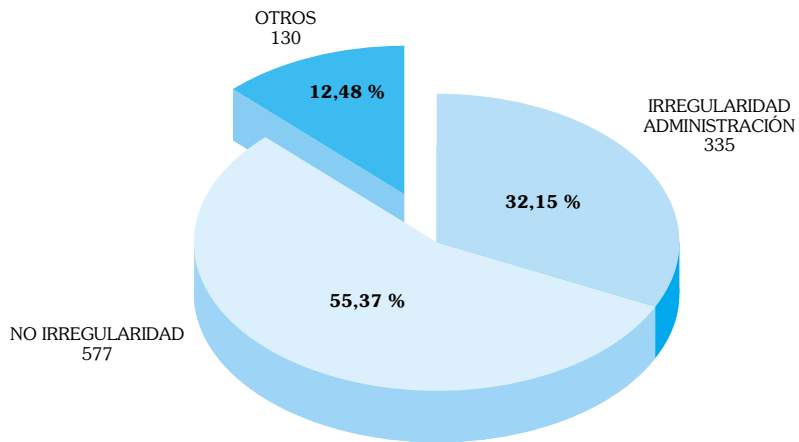


DIAGRAMA 1

GRADO DE EFICACIA DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO

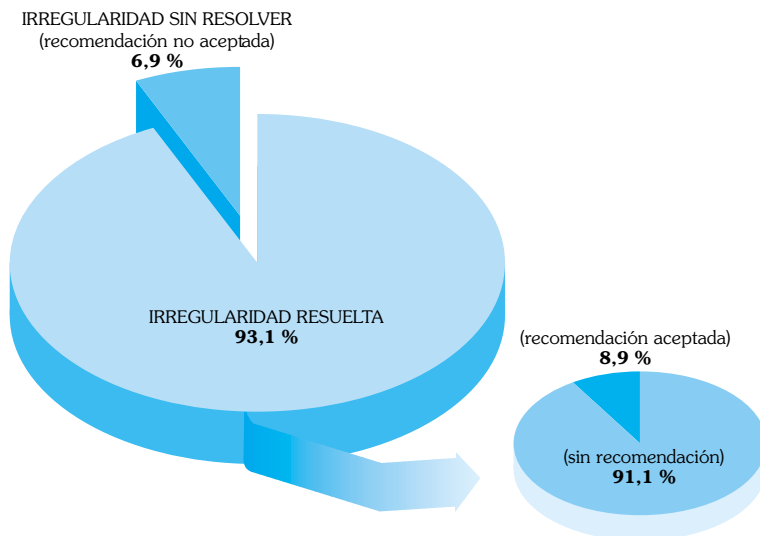
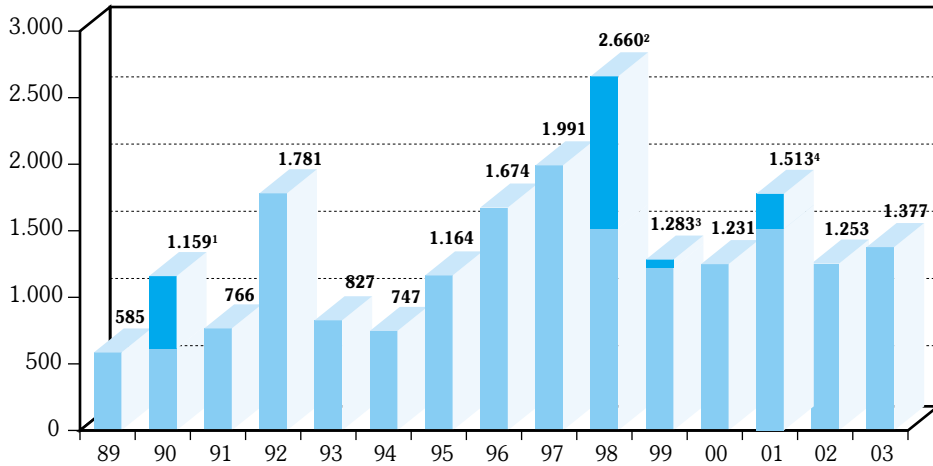


DIAGRAMA 2

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE QUEJAS RECIBIDAS (1989-2003)



- 1 545 conforman un grupo de quejas idénticas.
- 2 1.143 conforman dos grupos de quejas idénticas.
- 3 62 conforman un grupo de quejas idénticas.
- 4 264 conforman dos grupos de quejas idénticas.

DIAGRAMA 3

SITUACIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS EN 2003 TRAS EL PROCESO DE ADMISIÓN

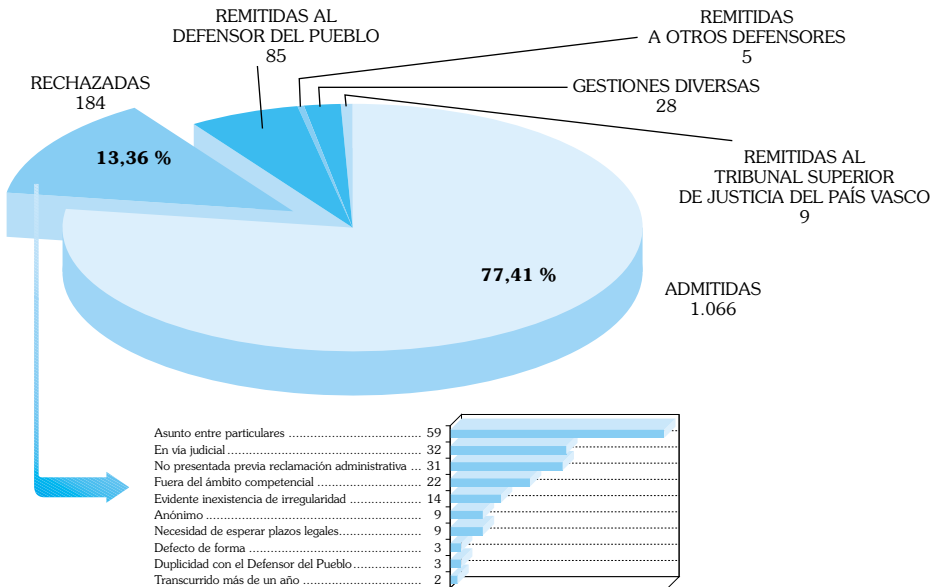


DIAGRAMA 4

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS TRAMITADAS DIRECTAMENTE

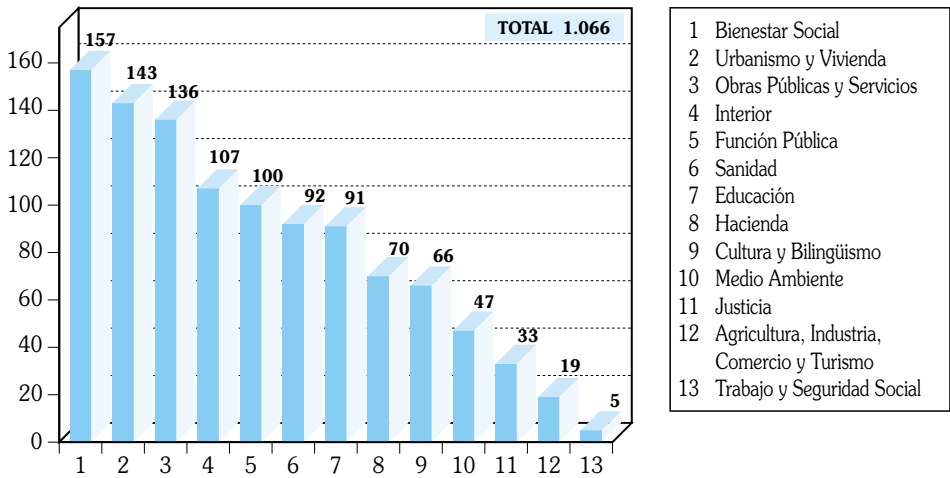


DIAGRAMA 5

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS TRAMITADAS DIRECTAMENTE, POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

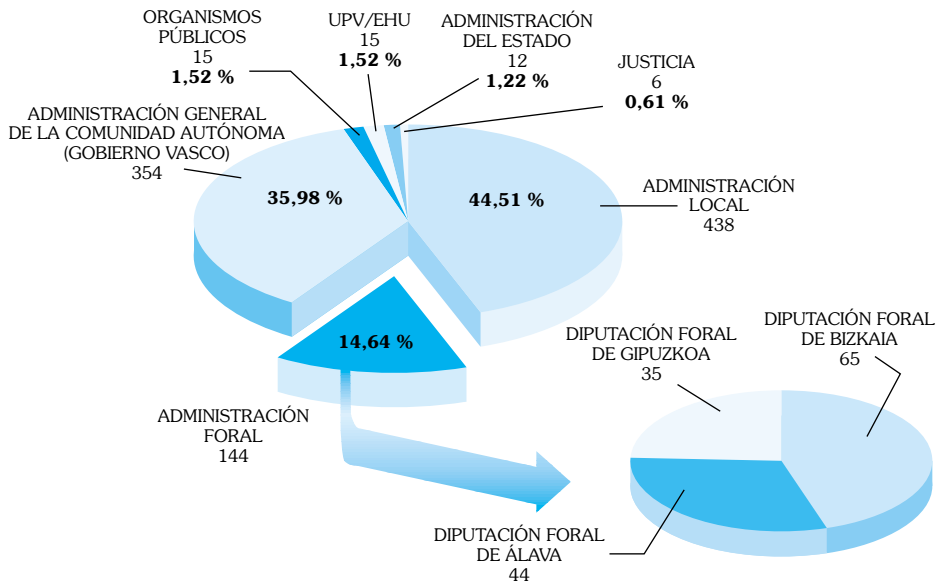


DIAGRAMA 6

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO

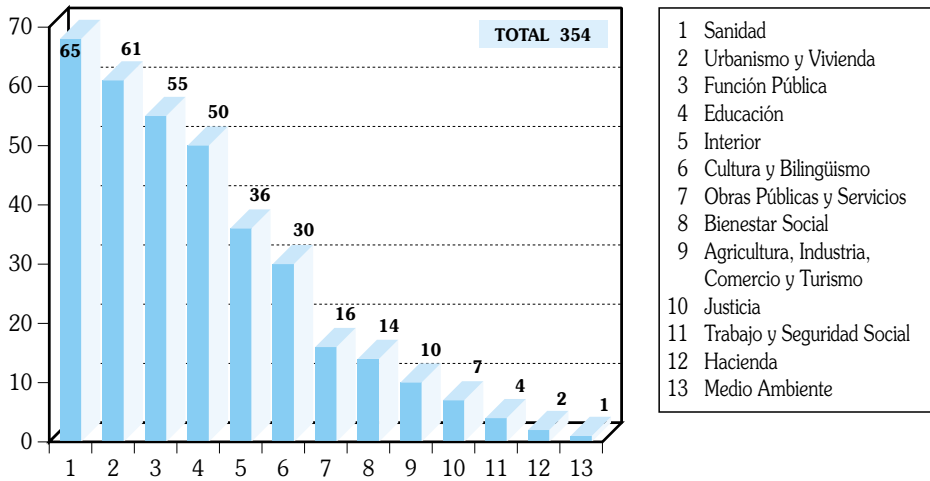


DIAGRAMA 7

DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTOS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO

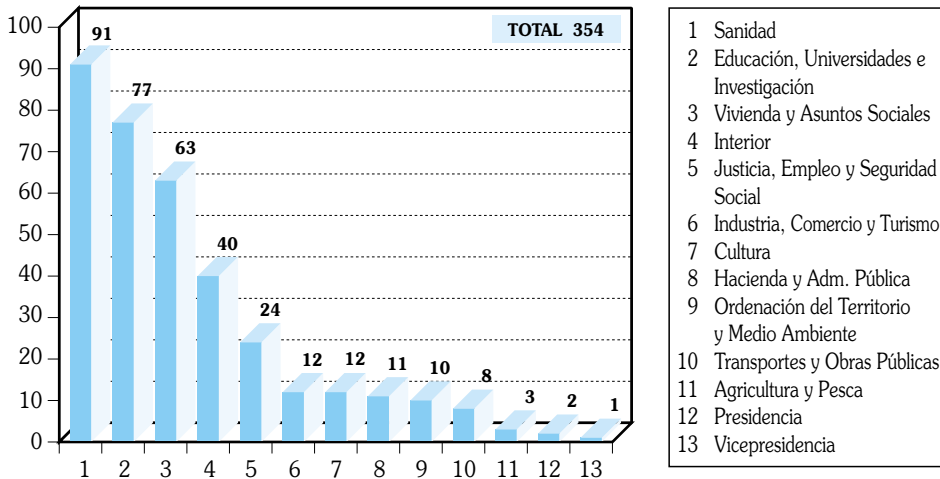
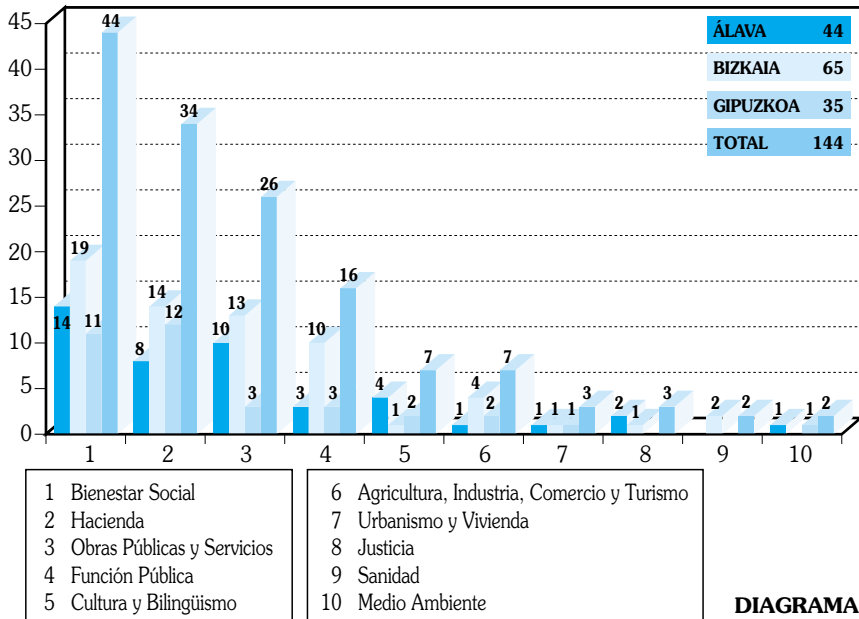
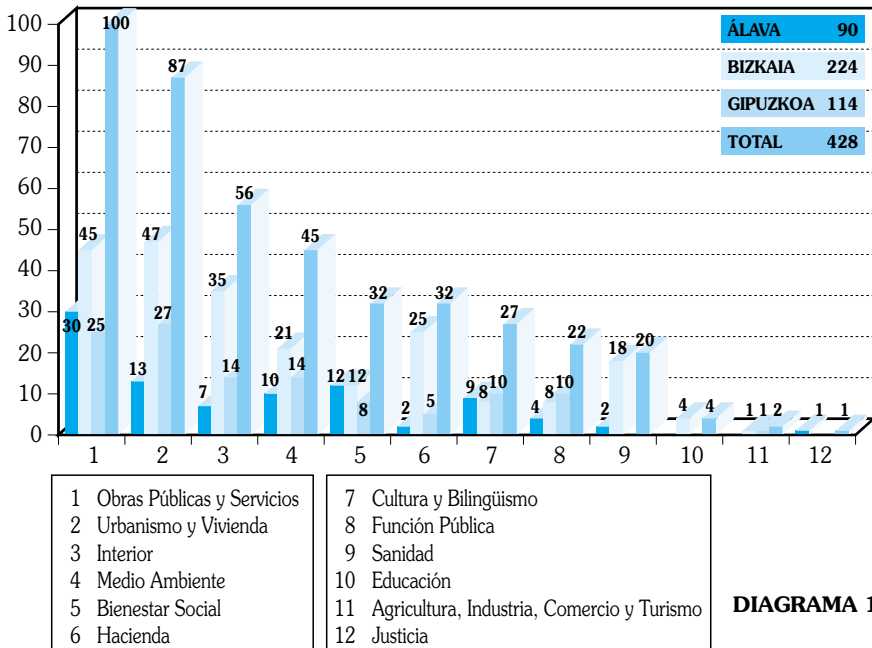


DIAGRAMA 8

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LAS DIPUTACIONES FORALES



DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LOS AYUNTAMIENTOS



EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA TERRITORIO (1989-2003)

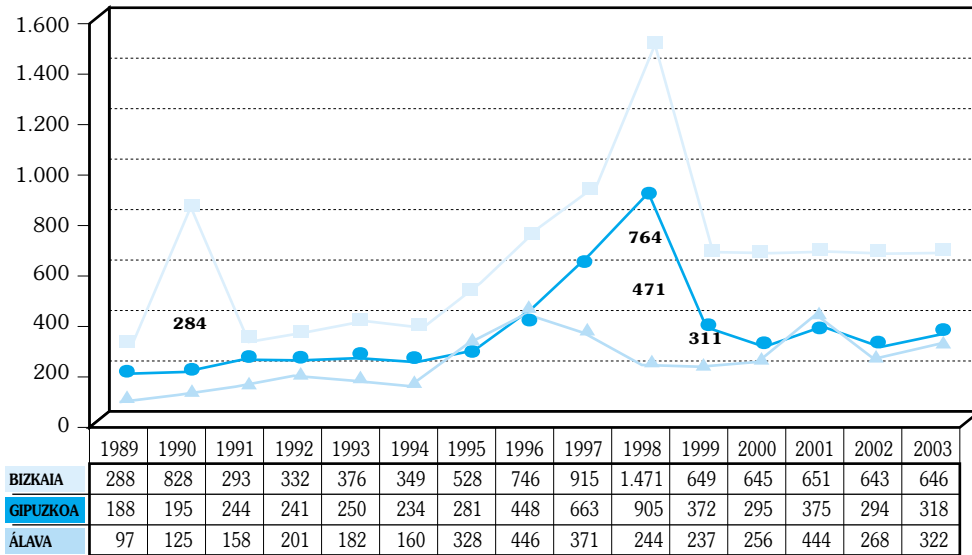


DIAGRAMA 11

EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA TERRITORIO, POR CADA 10.000 HABITANTES (1989-2003)

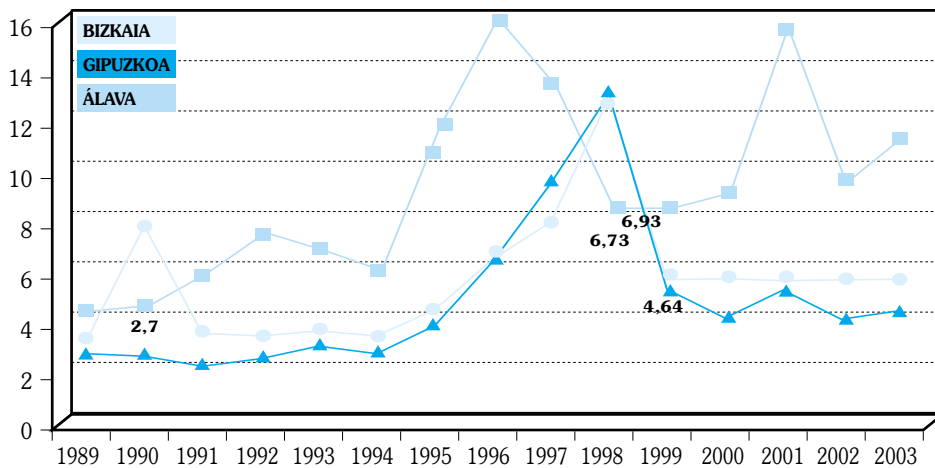


DIAGRAMA 12

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DE QUIENES LAS PRESENTAN

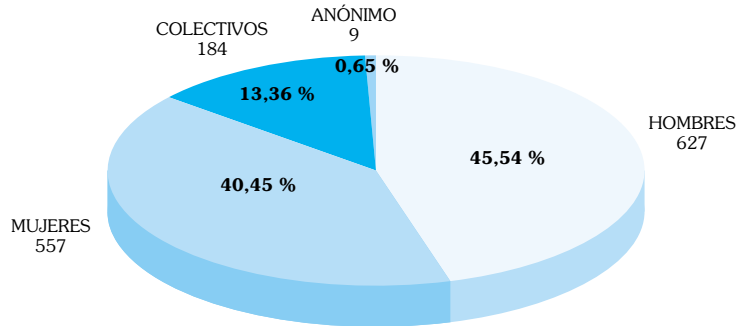


DIAGRAMA 13

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN LA LENGUA EN QUE HAN SIDO PRESENTADAS

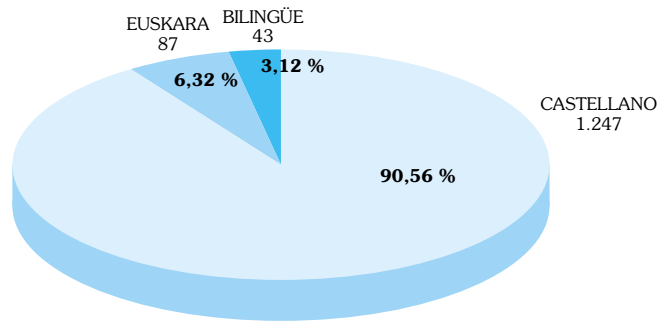


DIAGRAMA 14

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN SU FORMA DE PRESENTACIÓN

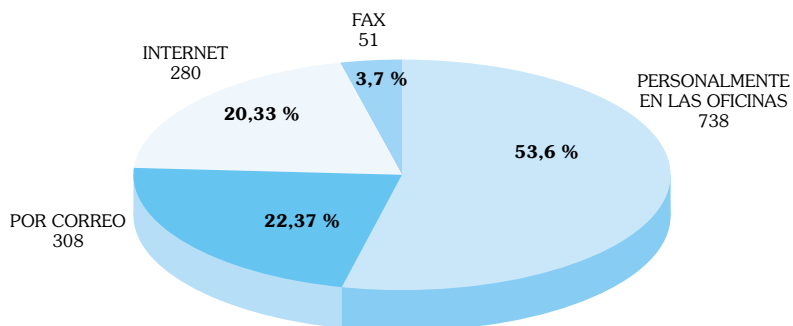
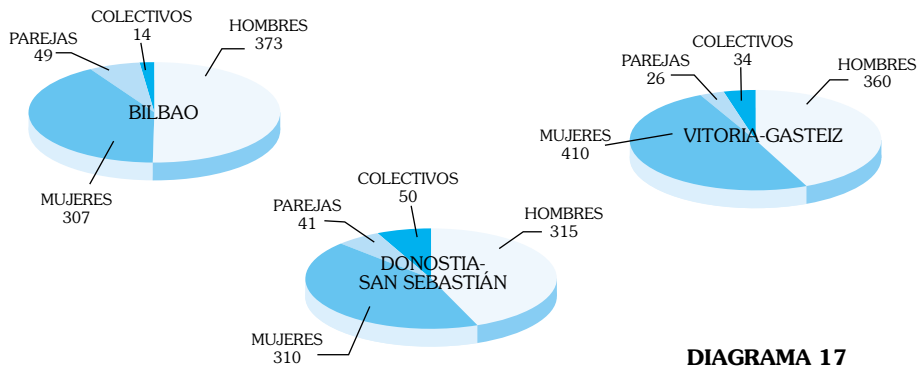
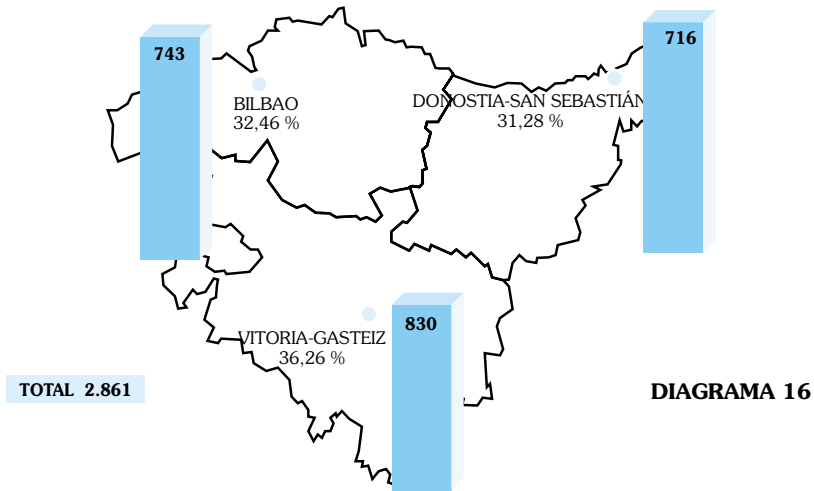


DIAGRAMA 15

VISITAS RECIBIDAS EN LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA EN 2003 (NÚMERO Y CARACTERÍSTICAS)



DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE EDAD

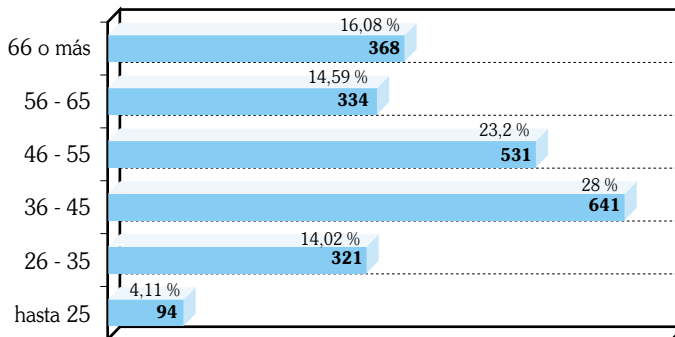


DIAGRAMA 18

VISITAS MATERIALIZADAS EN QUEJAS

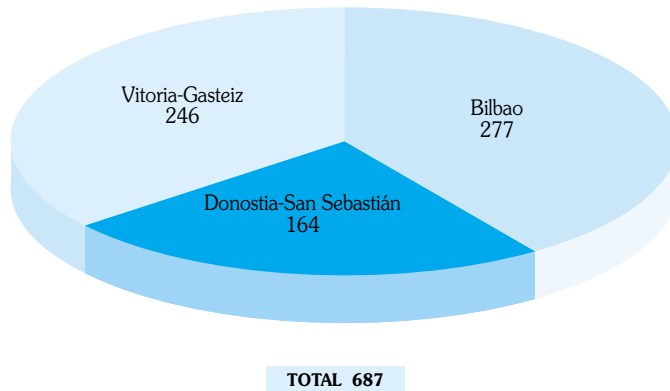


DIAGRAMA 19

PROCEDENCIA GEOGRÁFICA DE LAS VISITAS A LAS TRES OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA

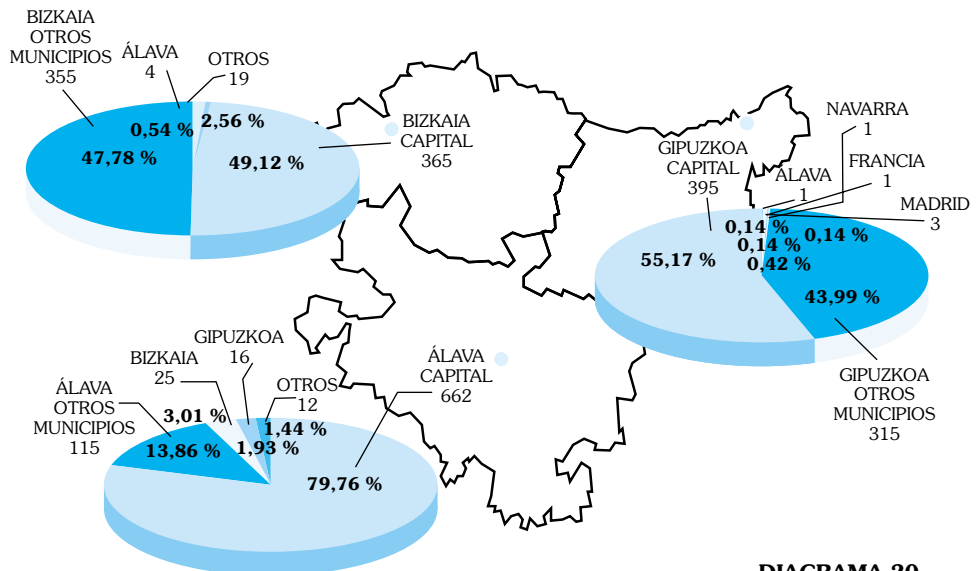


DIAGRAMA 20

ACTUACIONES DE OFICIO (2003)

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS

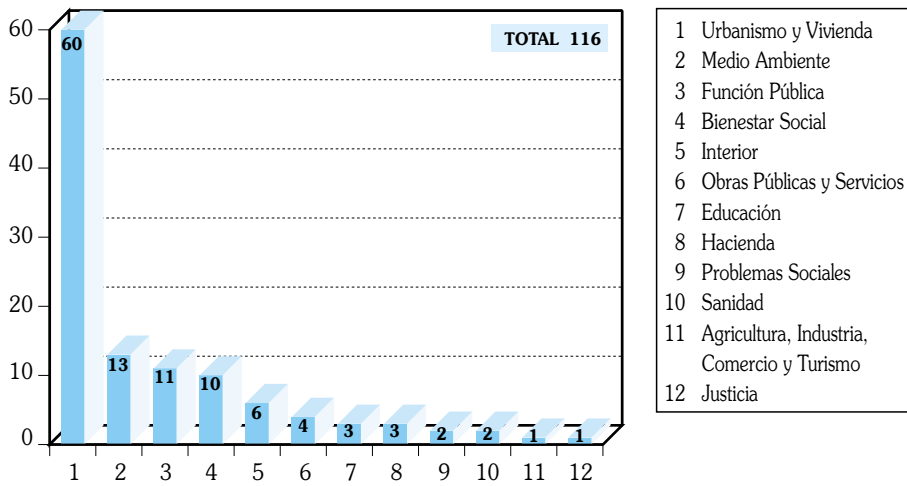


DIAGRAMA 21

DISTRIBUCIÓN POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

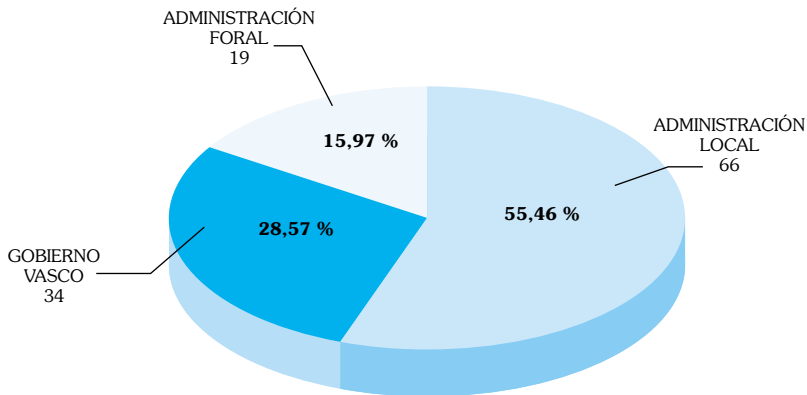


DIAGRAMA 22

VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)

1. ¿Cómo valoraría usted la información recibida?

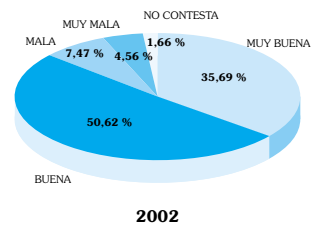
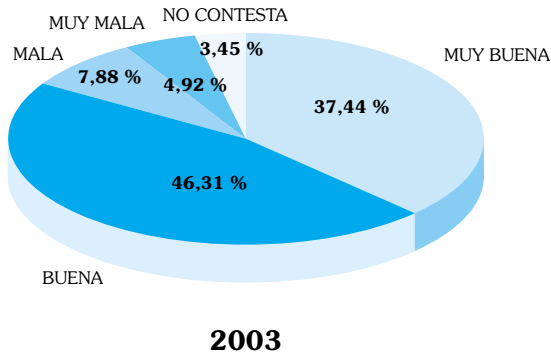


DIAGRAMA 23

2. ¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?

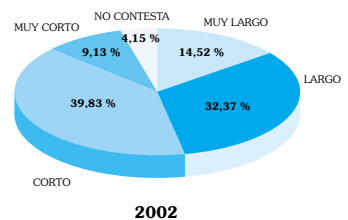
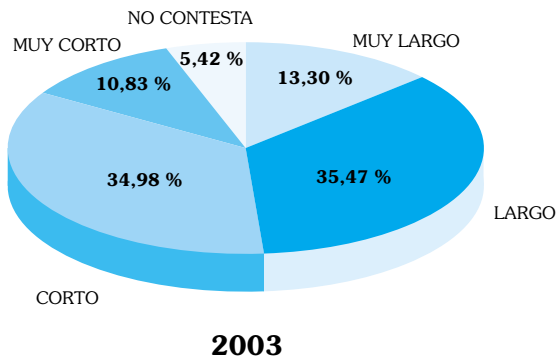


DIAGRAMA 24

VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)

3. ¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?

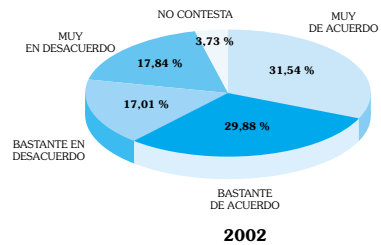
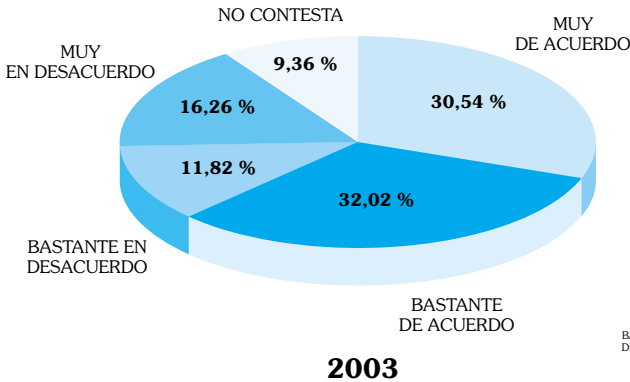


DIAGRAMA 25

4. Considera usted que el problema que dio origen a su queja:

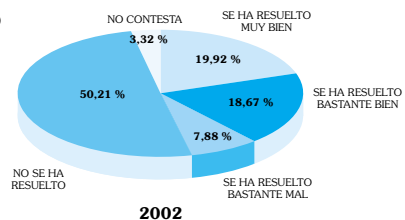
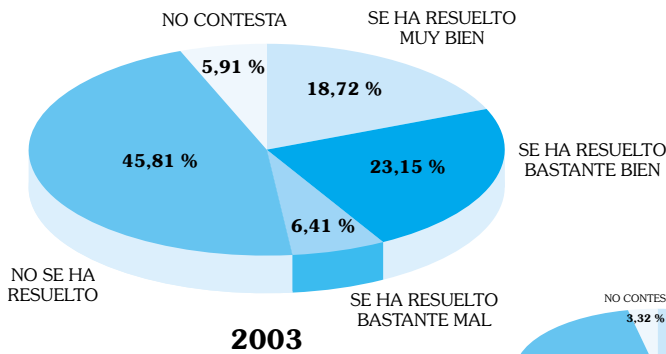


DIAGRAMA 26

VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)

5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)

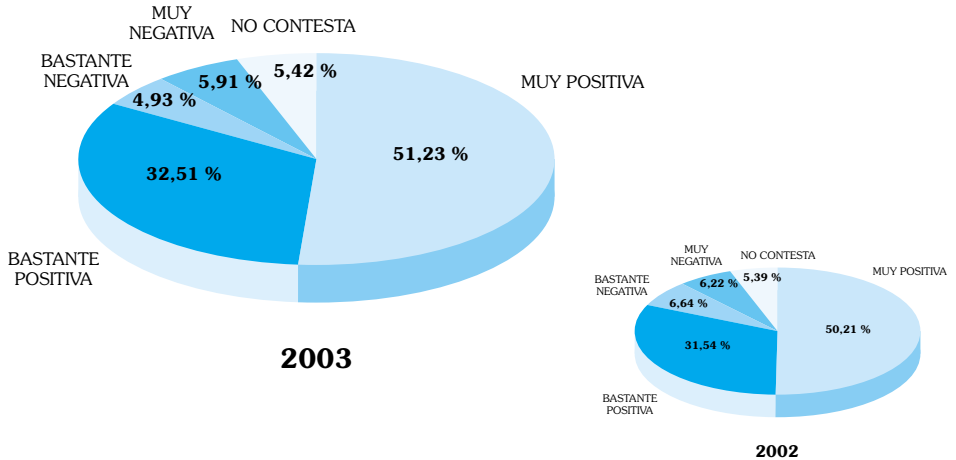


DIAGRAMA 27

6. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?

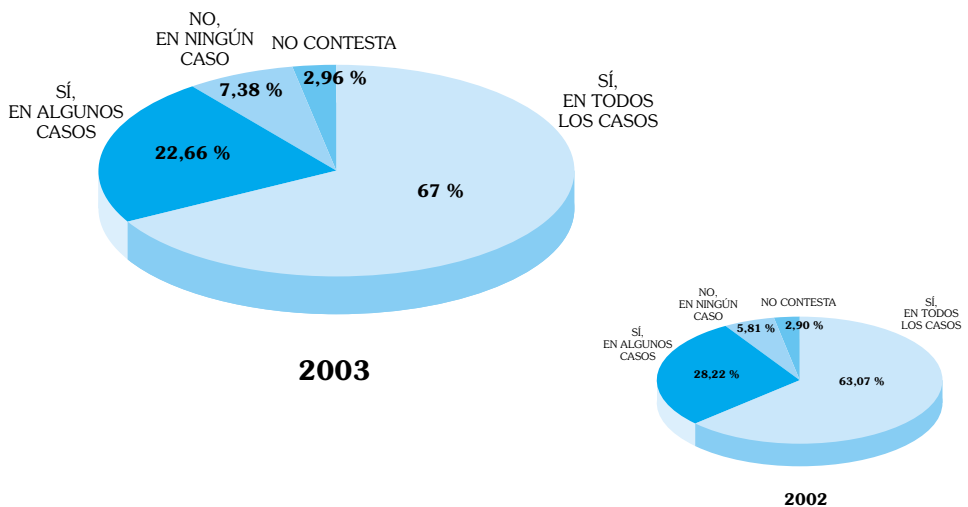


DIAGRAMA 28

VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO DE LOS RECLAMANTES CUYO PROBLEMA “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal”

5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)

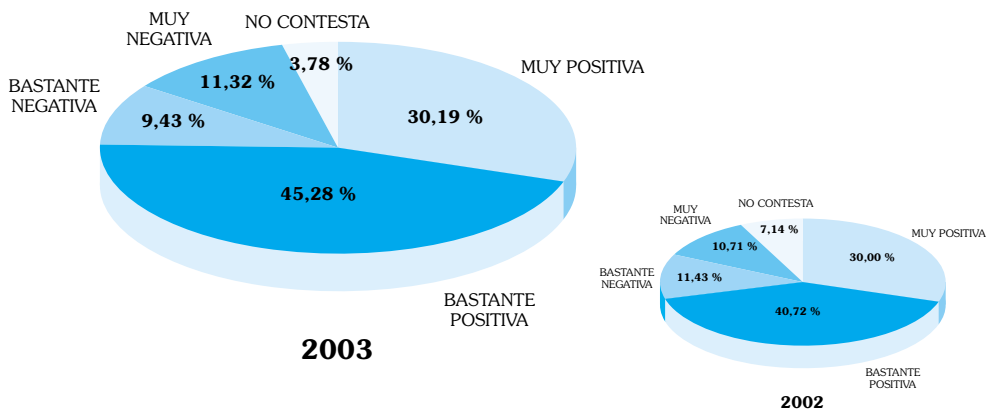


DIAGRAMA 29

6. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?

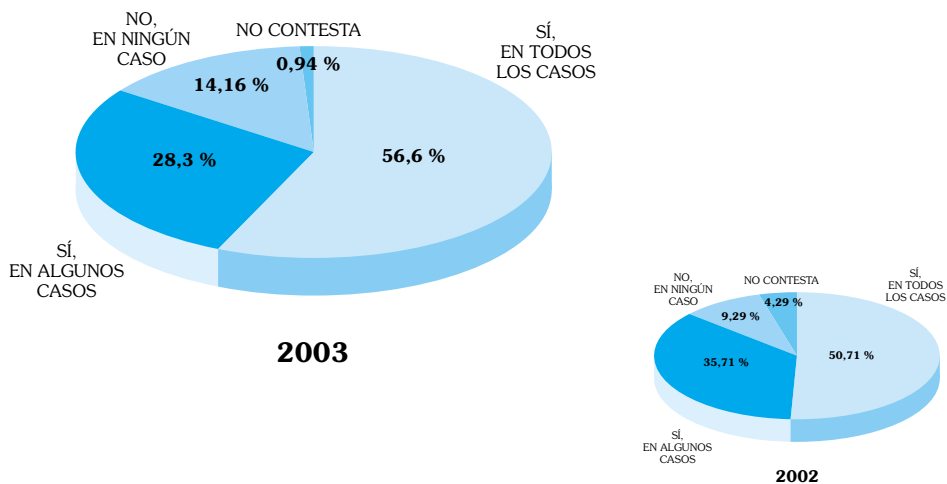


DIAGRAMA 30

ÍNDICE DE MATERIAS

A**Abogados y procuradores, colegios de**

Asistencia jurídica gratuita, 297, 298

Dilaciones indebidas, 297

Accesibilidad

Barreras arquitectónicas

Ascensores, 347, 386

Centros educativos, 345

Cines, 344

Barreras en el transporte

Bono-taxi, 198, 390

Edificaciones, 121, 247, 345, 351

Estacionamientos, 273, 284, 389

Personas con discapacidad, 503, 535

Función pública general, 385

Principio de legalidad, 503

Acceso en condiciones de igualdad, derecho de

Función pública

Oferta pública de empleo, 522

Función pública docente

Ingreso, 235, 243, 473, 477

Función pública general

Ingreso, 248, 471

Personas con discapacidad, 524

Ingreso, 234, 251

Personas extranjeras, 233

Actividades clasificadas

Camiones de la basura

Ruidos, 316, 320

Discotecas

Ruidos, 316

Hostelería, establecimientos de

Licencias, 469

Ruidos, 304, 310, 469, 475

Industrias, 304

Tráfico

Ruidos, 317

Vertederos ilegales, 307

Agua, consumo de

Servicios públicos municipales, 327

Agua, salubridad del

Embalses del Zadorra, 110, 304, 533

Agua, suministro de

Servicios públicos municipales, 321

Alarde

Discriminación por razón de sexo, 475

Mujeres, 363

Altas médicas

Incapacidad temporal, 335

Animales, protección de los, 278

Espectáculos públicos, 470

Ararteko, deber de colaboración con, 577**Ascensores**

Accesibilidad, 347, 386

Licencias de obras, 347, 386, 474

Asistencia jurídica gratuita

Abogados y procuradores, colegios de, 297, 298

Asociación, derecho de

Pesca, 472

Atención al público

Función pública de la administración de justicia, 299

Atención sociosanitaria, 189

Personas con enfermedad mental, 188, 194, 391

Personas en prisión

Personas con enfermedad mental, 294

Ayudas al estudio

Educación no universitaria, 211, 214, 477

Educación universitaria, 211, 212

Ayudas de emergencia social, 189**Ayudas para desplazamientos sanitarios**

Principio de igualdad, 333, 468

B**Bachillerato**

Derechos y deberes del alumnado

Asignaturas optativas, 210, 223

Barreras arquitectónicas

Centros educativos, 345

Cines, 344

Barreras en el transporte

Bono-taxi

Edad, límite de, 198, 390

Basura

Servicios públicos municipales, 320

Tasas municipales, 474

Becas de investigación

Derechos humanos, 145

Bicicletas

Tráfico urbano, ordenación del, 472

C**Calabozos**

Policía, 103

Calderas de gas

Licencias de obras, 185

Cambio de sexo, 330**Caminos**

Servicios públicos, 322

Caminos y vías rurales

Suelo no urbanizable

Servicios públicos municipales, 323

Camiones de la basura

Ruidos, 316, 320

Cárceles

Personas en prisión, 26

- Carreteras**
 - Servicios públicos municipales, 325
- Caza, 472**
 - Autorizaciones, 180, 183, 472
 - Silencio administrativo, 179, 181, 472
- Cementerios**
 - Panteones, 325
- Centros de acogida nocturna**
 - Personas drogodependientes, 190
- Centros de día**
 - Personas con discapacidad, 197
- Centros educativos**
 - Accesibilidad, 345
 - Policía, 275, 278
- Colectivos sociales, 135**
 - Educación infantil, 135
 - Grupos de especial protección, 135
 - Menores, 377
 - Necesidades educativas especiales, 135
 - Personas con discapacidad, 135
 - Personas con enfermedad mental, 135
 - Personas detenidas, 135
 - Personas en prisión, 135
 - Personas extranjeras, 135
 - Personas gitanas, 135
 - Personas temporeras, 135
 - Víctimas del terrorismo, 135
- Conciliación de la vida familiar y laboral**
 - Función pública general, 233
 - Mujeres, 358, 365, 516
- Constitución europea**
 - Ombudsman, 165
- Contaminación acústica**
 - Camiones de la basura, 316, 320
 - Discotecas, 316
 - Hostelería, establecimientos de, 304, 310, 469, 475
 - Tráfico, 317
- Contratación administrativa, 475**
- Convenios**
 - ONG
 - Personas extranjeras, 353
- Convenios urbanísticos**
 - Responsabilidad administrativa, 351

D

- Datos personales, protección de los, 521**
 - Intimidad, derecho a la
 - Sanidad, 330
 - Personas con VIH, 522
 - Tratamiento automatizado
 - Centralización, 522
- Decomiso**
 - Venta ambulante, 275, 280, 381, 479
- Defensa, derecho a la**
 - Procedimiento sancionador, 283, 474
 - Tráfico, 272, 468, 496

Defensores y defensoras del pueblo

- Ararteko, deber de colaboración con, 577
- Constitución europea, 165
- Derechos constitucionales, 173
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 165
- Personas con discapacidad, 151
- Personas con enfermedad mental, 151
- Personas extranjeras, 165
- Violencia contra las mujeres, 151
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 151

Defensores/as del pueblo

- Menores, 562

Deporte

- Federaciones, 204

Derechos de las personas consumidoras, 180

- Venta ambulante
 - Productos pirotécnicos, 184

Derechos fundamentales, 515

- Acceso en condiciones de igualdad, derecho de
 - Función pública, 522
 - Función pública docente, 235, 243, 473, 477
 - Función pública general, 248, 471
 - Personas con discapacidad, 234, 251, 524
 - Personas extranjeras, 233
- Asociación, derecho de
 - Pesca, 472
- Defensa, derecho a la
 - Procedimiento sancionador, 272, 468, 496
 - Seguridad ciudadana, 283, 474
- Educación, derecho a la, 526
 - Ayudas al estudio, 211, 212, 214, 477
 - Educación infantil, 208, 379, 526
 - Menores, 375
 - Necesidades educativas especiales, 85, 209, 210, 228, 229, 386
- Honor y propia imagen, derecho al
 - Personas extranjeras, 71
- Huelga, derecho a la
 - Servicios mínimos, 190, 199, 330, 369
- Igualdad, derecho a la, 516
 - Ayudas para desplazamientos sanitarios, 333, 468
 - Discriminación laboral, 273
 - Mujeres, 245, 250, 358, 359, 362, 363, 365, 475, 516, 517
 - Personas con discapacidad, 384
 - Personas extranjeras, 517
 - Tarifas, 472
 - Viviendas en alquiler, 346, 382
- Integridad física y moral, derecho a la
 - Malos tratos, 148, 174, 555
 - Menores, 292
 - Menores extranjeros en desamparo, 381
 - Mujeres, 126, 275, 292, 356, 362, 516, 518
 - Personas con enfermedad terminal, 330
 - Personas detenidas, 103, 277, 518
 - Personas extranjeras, 71, 274
 - Personas indigentes, 354
 - Tortura, 148, 174, 555
 - Víctimas del terrorismo, 515, 517

- Intimidad, derecho a la
 - Datos personales, protección de los, 330
 - Personas con enfermedad mental, 329
- Intimidad personal y familiar, derecho a la
 - Datos personales, protección de los, 521, 522
 - Personas con VIH, 522
 - Personas detenidas, 522
- Libertad de expresión, derecho a la
 - Víctimas del terrorismo, 515
- Libertad religiosa, derecho a la
 - Educación no universitaria, 210, 218
- Libertad y seguridad personal, derecho a la
 - Malos tratos, 148, 174, 555
 - Menores extranjeros en desamparo, 381, 530
 - Personas detenidas, 273, 520
 - Personas extranjeras, 71, 274
 - Personas indigentes, 354
 - Policía, 275, 278
 - Tortura, 148, 174, 555
 - Víctimas del terrorismo, 515
- Menores
 - Necesidades educativas especiales, 379
- Mujeres
 - Violencia contra las mujeres, 356
- Reinserción social, derecho a la
 - Personas en prisión, 26, 525
- Tutela judicial efectiva, derecho a la
 - Dilaciones indebidas, 524
 - Nom bis in idem, 287
 - Procedimiento tributario, 525
- Víctimas del terrorismo, 515
- Vida, derecho a la
 - Malos tratos, 148, 174, 555
 - Mujeres, 356, 362, 516, 518
 - Tortura, 148, 174, 555
 - Víctimas del terrorismo, 515, 517
 - Violencia contra las mujeres, 126

Derechos humanos

- Becas de investigación, 145
- Educación, derecho a la, 526
- Igualdad, derecho a la, 516
 - Mujeres, 516
 - Personas extranjeras, 517
- Integridad física y moral, derecho a la
 - Mujeres, 356, 362, 516, 518
 - Personas detenidas, 518
 - Víctimas del terrorismo, 517
- Intimidad personal y familiar, derecho a la, 521
 - Datos personales, protección de los, 522
 - Personas con VIH, 522
 - Personas detenidas, 522
- Libertad y seguridad personal, derecho a la
 - Personas detenidas, 520
- Material didáctico, 146
- Personas con discapacidad
 - Mujeres, 150
- Policía, 488
- Reinserción social, derecho a la
 - Personas en prisión, 525

- Renta básica, 145
- Tutela judicial efectiva, derecho a la
 - Procedimiento tributario, 525
- Víctimas del terrorismo, 515
- Vida, derecho a la
 - Mujeres, 356, 362, 518
 - Víctimas del terrorismo, 517

Derechos sociales

- Edad, límite de, 187, 390
- Familia, 233, 530
 - IRPF, 264, 477
- Medio ambiente adecuado, derecho a un
 - Contaminación, 304, 307
 - Contaminación acústica, 304, 310, 316, 317, 320, 475, 532, 533
 - Contaminación atmosférica, 532, 533
 - Ombudsman, 165
- Menores, 530
 - Legislar, necesidad de, 531
 - Menores en desamparo, 50, 374
 - Menores extranjeros en desamparo, 374
 - Menores infractores, 375, 531
 - Menores temporeros, 375
- Menores infractores, 57
- Mujeres
 - Personas con discapacidad, 384
- Patrimonio cultural, 203
 - Planeamiento urbanístico, 206
- Personas con discapacidad
 - Accesibilidad, 121, 198, 273, 284, 344, 345, 347, 384, 386, 389, 390, 503, 535
 - Ayudas técnicas, 390
 - Centros de día, 197
 - Estacionamientos, 469
 - Exenciones, 257
 - Función pública general, 234, 247, 251, 385
 - Impuesto de matriculación, 389
 - Integración social, 383, 535
 - IRPF, 388
 - IVTM, 389
 - Menores, 210, 386
 - Mujeres, 384
 - Precios públicos forales, 255
 - Servicio de ayuda a domicilio, 195, 201
 - Trabajo, 112, 383
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 387
- Personas con enfermedad mental
 - Centros de atención, 188, 391
- Personas mayores, 47, 134, 536
 - Accesibilidad, 198, 347, 386, 390
 - Atención no residencial, 369
 - Ayudas técnicas, 390
 - Residencias, 46, 187, 369
- Personas pobres
 - Ayudas de emergencia social, 189
- Salud, derecho a la
 - Agua, salubridad del, 110, 304, 533
 - Listas de espera, 532
 - Menores con enfermedad mental, 376
 - Personas con enfermedad mental, 532

- Salud mental, 329, 541
- Servicios sociales de base, 74
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 151
 - Grupos de especial protección, 342
 - Personas extranjeras, 346, 382
 - Personas jóvenes, 342
 - Personas temporeras, 534
 - Realojo, derecho de, 341
 - Viviendas de protección oficial, 343, 477

Derechos y deberes de la ciudadanía

- Atención al público
 - Función pública de la administración de justicia, 299
- Derechos de las personas consumidoras, 180
 - Productos pirotécnicos, 184
- Derechos de las personas usuarias de los servicios sociales
 - Residencias, 369
- Derechos y deberes del alumnado
 - Bachillerato, 210, 223
- Derechos y garantías de las personas contribuyentes
 - Impuesto sobre sucesiones y donaciones, 477
 - Información, derecho a la, 259
 - Ingresos indebidos, devolución de, 255
- Derechos y garantías de las personas usuarias de la sanidad
 - Información, derecho a la, 332, 334
- Expediente, acceso al, 212, 236, 240, 275, 278, 479
- Información, derecho a la
 - Planeamiento urbanístico, 340
- Ingresos indebidos, devolución de, 470, 472, 473, 474
- Participación ciudadana
 - Planeamiento urbanístico, 341
- Principio de igualdad tributaria, 528
 - IRPF, 255, 264, 477
- Procedimiento administrativo
 - Servicios sociales, 188
- Propiedad privada, derecho a la
 - Donaciones, 266
 - Panteones, 325
 - Planeamiento urbanístico, 340, 530
 - Responsabilidad administrativa, 529
- Renta básica, 145

Derechos y deberes del alumnado

- Bachillerato
 - Asignaturas optativas, 210, 223
- Educación no universitaria, 379

Derechos y garantías de las personas contribuyentes

- Impuesto sobre sucesiones y donaciones, 477
- Información, derecho a la, 259
- Ingresos indebidos, devolución de
 - Impuestos forales, 255

Derechos y garantías de las personas usuarias de la sanidad

- Información, derecho a la, 332
 - Reintegro de gastos sanitarios, 334

Dilaciones indebidas

- Abogados y procuradores, colegios de, 297
- Procedimiento judicial, 289
- Tutela judicial efectiva, derecho a la, 524

Disciplina urbanística, 341

- Convenios urbanísticos, 351
- Edificaciones, 342
- Licencias de obras
 - Ascensores, 347, 386, 474

Discotecas

- Ruidos, 316

Discrecionalidad técnica

- Selección de personal, 232

Discriminación

- Personas extranjeras
 - Viviendas en alquiler, 346, 382

Discriminación laboral

- Personas con discapacidad
 - Mujeres, 384
- Policía, 273

Discriminación por razón de sexo

- Alarde, 475
- Mujeres, 245, 250, 362
 - Función pública general, 365
 - Lenguaje sexista, 365

E**Edificaciones, 342**

- Accesibilidad, 121, 345, 351, 384
- Licencias de obras, 350
 - Adecuación estética, 349, 469
- Suelo no urbanizable, 350

Educación

- Educación no universitaria
 - Ayudas al estudio, 211, 214, 477
- Educación universitaria
 - Ayudas al estudio, 211, 212

Educación, derecho a la, 526

- Ayudas al estudio, 211, 214, 477
 - Embargos, 211, 212
- Educación infantil
 - 0-3 años, 208, 379, 526
- Menores
 - Necesidades educativas especiales, 375, 379, 386
- Necesidades educativas especiales
 - Diabetes, 209, 229

Educación infantil

- Colectivos sociales, 135
- Programación general de la enseñanza
 - 0-3 años, 208, 379, 526

Educación no universitaria

- Ayudas al estudio, 211, 214, 477
- Bachillerato
 - Asignaturas optativas, 210, 223
- Derechos y deberes del alumnado, 379
- Edificaciones
 - Accesibilidad, 345
- Expediente, acceso al, 275, 278
- Función pública docente
 - Sustituciones, 237
- Libertad religiosa, derecho a la, 210, 218

- Menores
 - Custodia, 354
- Menores extranjeros, 382
- Necesidades educativas especiales, 85
 - Diabetes, 209, 229
 - Recursos, 210, 228, 386
- Planificación educativa
 - Modelo D, 209, 216
- Transporte escolar, 210, 214, 220

Educación universitaria

- Ayudas al estudio
 - Embargos, 211, 212
- Exámenes, 212
- Expediente, acceso al, 212

Embalses del Zadorra

- Agua, calidad del, 110, 533
- Agua, salubridad del, 304

Enfermedades profesionales

- Función pública docente, 236

Entidades de previsión social voluntaria

- Procedimiento sancionador, 337, 468

Espectáculos públicos

- Animales, protección de los, 278, 470

Estacionamientos

- Personas con discapacidad, 273, 284, 389, 469
- Servicios públicos municipales, 321

Euskara y administración de justicia

- Notificaciones, 205

Euskara y administración pública

- Matrimonios civiles, 204
- Normalización lingüística, 202
 - Función pública general, 247, 385
- Sanidad, 202

Euskara y educación

- Planificación educativa
 - Modelo D, 209, 216

Exclusión social

- Ayudas de emergencia social, 189

Expediente, acceso al

- Educación no universitaria, 275, 278
- Educación universitaria, 212
- Función pública docente, 236, 240, 479

Expropiaciones

- Obras públicas, 322

F**Familia, 530**

- Conciliación de la vida familiar y laboral, 233
- IRPF
 - Declaración conjunta, 264, 477

Federación Iberoamericana del Ombudsman, 166**Federaciones**

- Deporte, 204

Función pública de la administración de justicia

- Atención al público, 299

Función pública docente

- Función pública universitaria
 - Profesores asociados, 236
 - Silencio administrativo, 237
- Ingreso
 - Titulaciones, 235, 243, 473, 477
- Oferta pública de empleo, 235
- Procedimiento sancionador
 - Expediente, acceso al, 236, 240, 479
- Provisión, 241
- Sustituciones, 236, 237, 239
 - Servicios previos, 237
- Trabajo, seguridad y salud en el
 - Enfermedades profesionales, 236

Función pública general

- Conciliación de la vida familiar y laboral, 233
 - Mujeres, 358
- Discriminación por razón de sexo
 - Mujeres, 245, 365
- Ingreso
 - Personas extranjeras, 233
 - Servicios previos, 248, 471
- Normalización lingüística
 - Personas con discapacidad, 247, 385
- Oferta pública de empleo, 231
- Personas extranjeras, 381
- Selección de personal
 - Discrecionalidad técnica, 232
- Sustituciones
 - Mujeres, 250

Función pública policial

- Indemnizaciones por razón de servicio, 237, 472

Función pública sanitaria

- Ingreso
 - Personas con discapacidad, 234, 251
- Oferta pública de empleo, 234
- Selección de personal
 - Anomalías, 234
- Sustituciones, 235

Función pública universitaria

- Silencio administrativo, 237

G**Gastos sanitarios**

- Seguros privados, 331

Gestión tributaria

- Legislar, necesidad de, 483

Gestión urbanística

- Urbanización, proyecto de, 478

Grupos de especial protección

- Familia, 530
- Menores, 372, 530
 - Colectivos sociales, 377
 - Custodia, 354
 - Educación infantil, 208, 379, 526
 - Educación no universitaria, 85, 209, 210, 211, 214, 218, 223, 228, 229, 379, 386, 477

- Guerra civil, 353
- Legislar, necesidad de, 379, 531
- Menores infractores, 531
- Necesidades educativas especiales, 375, 379
- Ombudsman, 562
- Personas con discapacidad, 210, 386
- Productos pirotécnicos, 184
- Quejas, 372
- Salud mental, 541
- Transporte escolar, 210, 214, 220
- Violencia contra menores, 292
- Menores con enfermedad mental, 376
- Menores detenidos, 376
- Menores en desamparo, 50, 374
- Menores extranjeros
 - Educación no universitaria, 382
- Menores extranjeros en desamparo, 374, 530
 - Fiscalía General del Estado, 381
 - Menores infractores, 382
- Menores infractores, 57, 375
 - Menores extranjeros en desamparo, 382
 - Pena, lugar de cumplimiento de la, 296
 - Personas detenidas, 296
- Menores temporeros, 375
- Mujeres
 - Alarde, 363
 - Conciliación de la vida familiar y laboral, 358, 365, 516
 - Discriminación por razón de sexo, 362, 475
 - Función pública general, 245, 250, 365
 - Legislar, necesidad de, 517
 - Lenguaje sexista, 365
 - Personas con discapacidad, 150, 359, 384
 - Planes para la igualdad, 358
 - Principio de igualdad, 516
 - Quejas, 359
 - Violencia contra las mujeres, 126, 151, 275, 292, 356, 362, 516, 518
- Personas con discapacidad, 391
 - Accesibilidad, 121, 198, 344, 345, 347, 384, 386, 387, 390, 503, 535
 - Acceso en condiciones de igualdad, derecho de, 524
 - Ayudas técnicas, 390
 - Centros de día, 197
 - Colectivos sociales, 135
 - Estacionamientos, 273, 284, 389, 469
 - Exenciones, 257
 - Función pública general, 234, 247, 251, 385
 - Impuesto de matriculación, 389
 - Integración social, 383, 535
 - IRPF, 388
 - IVTM, 389
 - Menores, 210, 386
 - Mujeres, 150, 359, 384
 - Ombudsman, 151
 - Personas con enfermedad mental, 391
 - Precios públicos forales, 255
 - Servicio de ayuda a domicilio, 195, 201
 - Trabajo, 112, 383
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 387

- Personas con enfermedad mental, 329
 - Atención comunitaria, 77
 - Centros de atención, 188, 391
 - Colectivos sociales, 135
 - Intimidad, derecho a la, 329
 - Menores, 376, 541
 - Ombudsman, 151
 - Personas en prisión, 294
 - Personas mayores, 541
 - Salud, derecho a la, 532
 - Tratamientos ambulatorios obligados, 329
- Personas con enfermedad terminal
 - Dignidad personal, derecho a la, 330
- Personas con VIH
 - Datos personales, protección de los, 522
- Personas detenidas, 103
 - Atención a las familias, 277
 - Calabozos, 103
 - Colectivos sociales, 135
 - Coordinación en la asistencia, 277
 - Libertad y seguridad personal, derecho a la, 273, 520
 - Malos tratos, 103, 148, 174, 275, 518, 555
 - Menores infractores, 296
 - Registros corporales, 522
 - Tortura, 148, 174, 275, 555
 - Videograbaciones, 103, 277
- Personas drogodependientes
 - Centros de acogida nocturna, 190
- Personas en prisión
 - Cárceles, 26
 - Colectivos sociales, 135
 - Franquismo, 353
 - Personas con enfermedad mental, 294
 - Personas enfermas de SIDA, 294
 - Terrorismo, 293
- Personas enfermas de SIDA
 - Personas en prisión, 294
- Personas extranjeras
 - Colectivos sociales, 135
 - Función pública general, 233, 381
 - Ombudsman, 165
 - ONG, 353
 - Policía, 71, 274, 275, 381
 - Principio de igualdad, 517
- Personas gitanas
 - Colectivos sociales, 135
- Personas indigentes
 - Atención sociosanitaria, 354
- Personas jóvenes
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 342
- Personas mayores, 47, 134, 369
 - Accesibilidad, 198, 347, 386, 390
 - Atención no residencial, 369
 - Ayudas técnicas, 390
 - Centros de atención, 187
 - Centros de día, 46, 187
 - Residencias, 46, 187, 369
 - Salud mental, 541

- Servicios sociales, 369, 536
- Personas temporeras, 41
 - Colectivos sociales, 135
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 534
- Víctimas del terrorismo
 - Colectivos sociales, 135

H**Honor y propia imagen, derecho al**

- Personas extranjeras
 - Medios de comunicación social, 71

Hostelería, establecimientos de

- Ruidos, 304, 310, 469, 475

Huelga, derecho a la

- Servicios mínimos, 190, 199, 330, 369

I**IBI**

- Bonificaciones
 - Viviendas de protección oficial, 268

Identificar al conductor, obligación de

- Procedimiento sancionador, 286, 480

Igualdad, derecho a la, 516

- Ayudas para desplazamientos sanitarios, 333, 468
- Discriminación laboral, 273
- Mujeres, 358, 365, 516

- Alarde, 363

- Discriminación por razón de sexo, 362, 475

- Función pública general, 245, 250, 365

- Legislar, necesidad de, 517

- Lenguaje sexista, 365

- Personas con discapacidad, 359

- Planes para la igualdad, 358

- Personas con discapacidad

- Discriminación laboral, 384

- Personas extranjeras, 517

- Viviendas en alquiler, 346, 382

- Tarifas

- Pesca, permisos de, 472

Impuesto de matriculación

- Personas con discapacidad, 389

Impuestos forales

- Impuesto sobre sucesiones y donaciones

- Derechos y garantías de las personas contribuyentes, 477

- Ingresos indebidos, devolución de, 255

- IRPF

- Declaración conjunta, 264, 477

- Exenciones, 261

- Familia, 255

- Parejas de hecho, 255

- Personas con discapacidad, 388

- ITP

- Exenciones, 266

Impuestos municipales

- IAE
 - Notificaciones, 258
- IBI
 - Bonificaciones, 268
 - Valoración catastral, 257
- Impuesto de matriculación
 - Personas con discapacidad, 389
- IVTM
 - Exenciones, 257
 - Hecho imponible, 269
 - Personas con discapacidad, 389
- Procedimiento tributario
 - Notificaciones, 258

Industrias, 304**Información, derecho a la**

- Personas contribuyentes, 259
 - Personas usuarias de la sanidad, 332
- Planeamiento urbanístico, 340
- Reintegro de gastos sanitarios, 334

Ingresos indebidos, devolución de

- Procedimiento sancionador, 470, 472, 473, 474

Integridad física y moral, derecho a la

- Malos tratos, 148, 174, 555
- Menores
 - Violencia contra menores, 292
- Menores extranjeros en desamparo, 530
 - Fiscalía General del Estado, 381
- Mujeres
 - Violencia contra las mujeres, 126, 275, 292, 356, 362, 516, 518
- Personas con enfermedad terminal, 330
- Personas detenidas
 - Atención a las familias, 277
 - Coordinación en la asistencia, 277
 - Malos tratos, 103, 148, 174, 275, 518, 555
 - Tortura, 148, 174, 275, 555
- Personas extranjeras, 274
 - Policía, 71
- Personas indigentes
 - Atención sociosanitaria, 354
- Tortura, 148, 174, 555
- Víctimas del terrorismo, 517

Intimidación, derecho a la

- Datos personales, protección de los
 - Sanidad, 330
- Personas con enfermedad mental, 329

Intimidación personal y familiar, derecho a la

- Datos personales, protección de los, 521
 - Tratamiento automatizado, 522
- Personas con VIH, 522
- Personas detenidas
 - Registros corporales, 522

IRPF

- Declaración conjunta
 - Convivencia con descendientes, 264, 477
- Exenciones
 - SOVI, 261
- Personas con discapacidad, 388

ITP

- Exenciones
- Donaciones, 266

IVTM

- Exenciones
- Personas con discapacidad, 257
- Hecho imponible, 269
- Personas con discapacidad, 389

L**Legislar, necesidad de**

- Gestión tributaria, 483
- Menores, 379, 531
- Suelo, 339, 534
- Urbanismo, 339
- Viviendas de protección oficial, 344

Lenguaje sexista

- Discriminación por razón de sexo
- Mujeres, 365

Libertad religiosa, derecho a la

- Educación no universitaria, 210, 218

Libertad y seguridad personal, derecho a la

- Malos tratos, 148, 174, 555
- Menores extranjeros en desamparo, 530
- Fiscalía General del Estado, 381
- Personas detenidas, 273, 520
- Personas extranjeras, 274
- Policía, 71
- Personas indigentes
- Atención sociosanitaria, 354
- Policía, 275, 278
- Tortura, 148, 174, 555

Libre circulación de mercancías

- Vehículos, matriculación de, 180

Licencias

- Hostelería, establecimientos de, 469

Licencias de obras

- Ascensores, 347, 386, 474
- Calderas de gas, 185
- Edificaciones, 349, 350, 469

Listas de espera, 328, 532

- Ginecología, 328

M**Malos tratos**

- Personas detenidas, 103, 148, 174, 275, 518, 555

Material didáctico

- Derechos humanos, 146

Matrimonios civiles

- Euskara y administración pública, 204

Mediación

- Gestión urbanística, 478

Medio ambiente adecuado, derecho a un

- Contaminación
- Industrias, 304
- Vertederos ilegales, 307

- Contaminación acústica, 469
 - Camiones de la basura, 316, 320
 - Discotecas, 316
 - Hostelería, establecimientos de, 304, 310, 475, 532
 - Tráfico, 317
 - Tráfico rodado, 533
- Contaminación atmosférica
 - Hostelería, establecimientos de, 532
 - Tráfico rodado, 533
- Ombudsman, 165
- Menores, 372, 530**
 - Colectivos sociales, 377
 - Custodia
 - Educación no universitaria, 354
 - Defensores/as del pueblo, 562
 - Educación infantil, 208, 379, 526
 - Educación no universitaria
 - Ayudas al estudio, 211, 214, 477
 - Bachillerato, 210, 223
 - Derechos y deberes del alumnado, 379
 - Libertad religiosa, derecho a la, 210, 218
 - Necesidades educativas especiales, 85, 209, 210, 228, 229, 386
 - Guerra civil, 353
 - Legislar, necesidad de, 379, 531
 - Menores con enfermedad mental, 376
 - Menores detenidos, 376
 - Menores en desamparo, 50, 374
 - Menores extranjeros en desamparo, 374, 530
 - Menores infractores, 57, 375, 531
 - Menores temporeros, 375
 - Necesidades educativas especiales, 375, 379
 - Ombudsman, 562
 - Personas con discapacidad
 - Necesidades educativas especiales, 210, 386
 - Productos pirotécnicos, 184
 - Quejas, 372
 - Salud mental, 541
 - Transporte escolar, 210, 214, 220
 - Violencia contra menores, 292
- Menores detenidos, 376**
- Menores en desamparo, 50, 374**
- Menores extranjeros**
 - Educación no universitaria, 382
- Menores extranjeros en desamparo, 374, 530**
 - Fiscalía General del Estado, 381
 - Menores infractores, 382
- Menores infractores, 57, 375, 531**
 - Menores extranjeros en desamparo, 382
 - Pena, lugar de cumplimiento de la, 296
 - Personas detenidas, 296
- Menores temporeros, 375**
- Metro-Bilbao**
 - Andenes móviles, 324
- Mujeres**
 - Alarde, 363
 - Conciliación de la vida familiar y laboral, 358, 365, 516
 - Discriminación por razón de sexo
 - Alarde, 475

- Función pública general, 250
- Igualdad, derecho a la, 516
- Legislar, necesidad de, 517
- Personas con discapacidad, 359
 - Discriminación laboral, 384
- Planes para la igualdad, 358
- Quejas, 359
- Violencia contra las mujeres, 126, 275, 292, 356, 362, 516, 518
 - Ombudsman, 151

N**Necesidades educativas especiales**

- Colectivos sociales, 135
- Educación no universitaria, 85
 - Diabetes, 209, 229
 - Recursos, 210, 228, 386
- Personas con discapacidad
 - Menores, 210, 386

Normalización lingüística

- Euskara y administración de justicia
 - Notificaciones, 205
- Euskara y administración pública, 202
 - Matrimonios civiles, 204
 - Sanidad, 202
- Euskara y educación
 - Planificación educativa, 209, 216

Notificaciones

- Euskara y administración de justicia, 205
- Procedimiento tributario, 525

O**Obras públicas, 468**

- Expropiaciones, 322

Oferta pública de empleo, 231

- Función pública sanitaria, 234

Ombudsman

- Ararteko, deber de colaboración con, 577
- Constitución europea, 165
- Derechos constitucionales, 173
- Federación Iberoamericana del Ombudsman, 166
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 165
- Menores, 562
- Personas con discapacidad, 151
- Personas con enfermedad mental, 151
- Personas extranjeras, 165
- Violencia contra las mujeres, 151
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 151

P**Pacifistas**

- Colectivos sociales, 135

Padrón

- Errores, rectificación de, 474

Panteones, 325**Participación ciudadana**

- Planeamiento urbanístico, 341

Patrimonio cultural, 203

- Planeamiento urbanístico, 206

Personas con discapacidad, 391

- Accesibilidad, 503, 535
 - Bono-taxi, 198, 390
 - Centros educativos, 345
 - Cines, 344
 - Edificaciones, 121, 384
 - Viviendas de protección oficial, 387
- Acceso en condiciones de igualdad, derecho de, 524
- Ayudas técnicas, 390
- Centros de día
 - Transporte especial, 197
- Colectivos sociales, 135
- Estacionamientos, 273, 284, 389, 469
- Función pública general
 - Ingreso, 234, 251
 - Normalización lingüística, 247, 385
- Impuesto de matriculación, 389
- Integración social, 383, 535
- IRPF, 388
- IVTM, 389
 - Exenciones, 257
- Menores
 - Necesidades educativas especiales, 210, 386
- Mujeres, 150, 359
 - Discriminación laboral, 384
- Ombudsman, 151
- Personas con enfermedad mental
 - Centros de atención, 391
- Precios públicos forales, 255
- Servicio de ayuda a domicilio, 195
 - Listas de espera, 201
- Trabajo, 112, 383
- Viviendas de protección oficial, 387

Personas con enfermedad mental

- Atención comunitaria, 77
- Centros de atención, 188, 391
- Colectivos sociales, 135
- Menores, 376, 541
- Ombudsman, 151
- Personas con discapacidad
 - Centros de atención, 391
- Personas mayores, 541
- Salud, derecho a la, 329, 532
- Tratamientos ambulatorios obligados, 329

Personas con enfermedad terminal

- Dignidad personal, derecho a la, 330
- Integridad física y moral, derecho a la, 330

Personas detenidas, 103

- Atención a las familias, 277
- Calabozos, 103
 - Videograbaciones, 103
- Colectivos sociales, 135
- Coordinación en la asistencia, 277
- Libertad y seguridad personal, derecho a la, 273, 520
- Malos tratos, 103, 148, 174, 275, 518, 555
- Policía, 273
- Registros corporales, 522

Tortura, 148, 174, 275, 555

Videograbaciones, 277

Personas drogodependientes

Centros de acogida nocturna, 190

Personas en prisión, 26

Colectivos sociales, 135

Franquismo

Indemnizaciones, 353

Personas con enfermedad mental

Atención sociosanitaria, 294

Personas enfermas de SIDA

Libertad condicional, 294

Reinserción social, derecho a la, 525

Terrorismo, 293

Personas enfermas de SIDA

Personas en prisión

Libertad condicional, 294

Personas extranjeras, 517

Colectivos sociales, 135

Función pública general, 233, 381

Igualdad, derecho a la, 517

Ombudsman, 165

ONG

Convenios, 353

Policía, 71, 274, 275, 381

Viviendas en alquiler, 346, 382

Personas gitanas

Colectivos sociales, 135

Personas indigentes

Atención sociosanitaria, 354

Personas jóvenes

Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 342

Personas mayores, 47, 134, 369

Accesibilidad

Bono-taxi, 198, 390

Atención no residencial, 369

Ayudas técnicas, 390

Centros de atención, 187

Centros de día, 46, 187

Residencias, 46, 187, 369

Salud mental, 541

Servicios sociales, 536

Servicios mínimos, 369

Personas temporeras, 41

Colectivos sociales, 135

Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 534

Pesca, permisos de

Tarifas, 472

Planeamiento urbanístico

Información, derecho a la, 340

Participación ciudadana, 341

Patrimonio cultural, 206

Propiedad privada, derecho a la, 340, 530

Responsabilidad administrativa, 340

Planes para la igualdad

Mujeres, 358

Policía

- Calidad del servicio, 470, 488
- Centros educativos, 275, 278
- Derechos humanos, 488
- Discriminación laboral, 273
- Investigaciones internas, 470, 488
- Libertad y seguridad personal, derecho a la, 275, 278
- Malos tratos
 - Personas detenidas, 103
- Personas detenidas, 273
 - Atención a las familias, 277
 - Coordinación en la asistencia, 277
 - Malos tratos, 148, 174, 275, 555
 - Tortura, 148, 174, 275, 555
 - Videograbaciones, 277
- Personas extranjeras, 71, 274, 275, 381
- Violencia contra las mujeres, 275

Políticas de la Unión Europea

- Libre circulación de mercancías
 - Vehículos, matriculación de, 180

Precios públicos forales

- Personas con discapacidad, 255

Principio de cooperación

- Atención sociosanitaria, 189
 - Personas con enfermedad mental, 188, 194, 391

Principio de coordinación

- Atención sociosanitaria, 189
 - Personas con enfermedad mental, 188, 194, 391

Principio de eficacia

- Atención sociosanitaria, 189
 - Personas con enfermedad mental, 188, 194, 391

Principio de igualdad

- Discriminación laboral, 273
- Mujeres, 516
 - Alarde, 363
 - Conciliación de la vida familiar y laboral, 358, 365
 - Discriminación por razón de sexo, 362, 475
 - Función pública general, 245, 250, 365
 - Legislar, necesidad de, 517
 - Lenguaje sexista, 365
 - Personas con discapacidad, 359
 - Planes para la igualdad, 358
- Personas con discapacidad
 - Discriminación laboral, 384
- Personas extranjeras, 346, 382, 517
- Tarifas
 - Pesca, permisos de, 472

Principio de igualdad tributaria, 528

- IRPF
 - Declaración conjunta, 264, 477
 - Parejas de hecho, 255

Principio de legalidad

- Accesibilidad, 503
- Autorizaciones
 - Caza, 179, 180, 181, 183, 472
- Tasas municipales, 478
- Venta ambulante, 275, 280, 381, 479

Principio de seguridad jurídica

- Legislar, necesidad de
 - Gestión tributaria, 483
- Tasas municipales, 478

Principios rectores de la actividad administrativa

- Principio de cooperación
 - Atención sociosanitaria, 188, 189, 194, 391
- Principio de coordinación
 - Atención sociosanitaria, 188, 189, 194, 391
- Principio de eficacia
 - Atención sociosanitaria, 188, 189, 194, 391

Principios rectores de la política social y económica, 515

- Edad, límite de, 187, 390
- Familia, 530
 - Conciliación de la vida familiar y laboral, 233
 - IRPF, 264, 477
- Medio ambiente adecuado, derecho a un
 - Contaminación, 304, 307
 - Contaminación acústica, 304, 310, 316, 317, 320, 469, 475, 532, 533
 - Contaminación atmosférica, 532, 533
 - Ombudsman, 165
- Menores, 530
 - Legislar, necesidad de, 531
 - Menores en desamparo, 50, 374
 - Menores extranjeros en desamparo, 374
 - Menores infractores, 375, 531
 - Menores temporeros, 375
- Menores infractores, 57
- Mujeres
 - Personas con discapacidad, 384
- Patrimonio cultural, 203
 - Planeamiento urbanístico, 206
- Personas con discapacidad
 - Accesibilidad, 198, 273, 284, 344, 345, 384, 389, 390, 503, 535
 - Ayudas técnicas, 390
 - Centros de día, 197
 - Derechos sociales, 121
 - Estacionamientos, 469
 - Exenciones, 257
 - Función pública general, 234, 247, 385
 - Impuesto de matriculación, 389
 - Ingreso, 251
 - Integración social, 383, 535
 - IRPF, 388
 - IVTM, 389
 - Menores, 210, 386
 - Mujeres, 384
 - Precios públicos forales, 255
 - Trabajo, 112, 383
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 387
- Personas con enfermedad mental
 - Centros de atención, 188, 391
- Personas mayores, 47, 134, 536
 - Accesibilidad, 198, 347, 386, 390
 - Atención no residencial
 - Residencias, 369
 - Ayudas técnicas, 390
 - Centros de día, 46, 187

- Salud, derecho a la, 532
 - Agua, salubridad del, 110, 304, 533
 - Listas de espera, 532
 - Menores con enfermedad mental, 376
 - Personas con enfermedad mental, 532
 - Salud mental, 329, 541
- Servicios sociales de base, 74
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 151
 - Grupos de especial protección, 342
 - Personas extranjeras, 346, 382
 - Personas jóvenes, 342
 - Personas temporeras, 534
 - Realojo, derecho de, 341
 - Viviendas de protección oficial, 343, 477, 534
- Principios rectores de la vida política y la paz social**
 - Dignidad personal, derecho a la
 - Personas con enfermedad terminal, 330
- Principios rectores del ordenamiento jurídico**
 - Principio de igualdad, 516
 - Ayudas para desplazamientos sanitarios, 333, 468
 - Discriminación laboral, 273
 - Mujeres, 245, 250, 358, 359, 362, 363, 365, 475, 516, 517
 - Personas con discapacidad, 384
 - Personas extranjeras, 346, 382, 517
 - Tarifas, 472
 - Principio de legalidad
 - Accesibilidad, 503
 - Autorizaciones, 179, 180, 181, 183, 472
 - Tasas municipales, 478
 - Venta ambulante, 275, 280, 381, 479
 - Principio de seguridad jurídica
 - Legislar, necesidad de, 483
 - Tasas municipales, 478
- Procedimiento administrativo**
 - Autorizaciones
 - Caza, 472
 - Contratación administrativa, 475
 - Derechos y deberes de la ciudadanía
 - Servicios sociales, 188
 - Disciplina urbanística, 341
 - Convenios urbanísticos, 351
 - Edificaciones, 342
 - Licencias de obras, 347, 349, 386, 469, 474
 - Errores, rectificación de, 474
 - Expediente, acceso al, 212, 275, 278
 - Federaciones
 - Deporte, 204
 - Gestión tributaria
 - Legislar, necesidad de, 483
 - Licencias
 - Hostelería, establecimientos de, 469
 - Licencias de obras
 - Ascensores, 474
 - Calderas de gas, 185
 - Edificaciones, 350
 - Principios rectores de la actividad administrativa
 - Principio de cooperación, 188, 189, 194, 391
 - Principio de coordinación, 188, 189, 194, 391
 - Principio de eficacia, 188, 189, 194, 391

- Procedimiento sancionador
 - Ayudas al estudio, 211, 212
 - Caducidad, 472
 - Competencias
 - Tráfico, 468
 - Decomiso, 275, 280, 381, 479
 - Defensa, derecho a la, 283, 474
 - Entidades de previsión social voluntaria, 337, 468
 - Expediente, acceso al, 236, 240, 479
 - Identificar al conductor, obligación de, 286, 480
 - Ingresos indebidos, devolución de, 470, 472, 473, 474
 - Notificaciones, 470
 - Obligación de resolver, 273, 478
 - Tráfico, 272, 468, 496
 - Viviendas de protección oficial, 477
- Procedimiento tributario
 - Notificaciones, 258, 525
 - Recaudación, 270, 470, 478
 - Recaudación forzosa, 471
- Recursos de alzada
 - Obligación de resolver, 476
- Responsabilidad administrativa
 - Bizkaibus, 478
 - Estaciones de servicio, 351
 - Metro-Bilbao, 324
 - Obligación de resolver, 478
 - Obras públicas, 468
 - Personas en prisión, 353
 - Propiedad privada, derecho a la, 340
 - Servicios públicos, 322
 - Servicios públicos municipales, 473, 475
 - Vías urbanas, mantenimiento de, 474, 479
- Revocación
 - Autorizaciones, 180, 183
- Silencio administrativo, 237
 - Autorizaciones, 179, 181, 472
- Procedimiento judicial**
 - Dilaciones indebidas, 289
 - Errores, 301
 - Euskara y administración de justicia
 - Notificaciones, 205
- Procedimiento sancionador**
 - Ayudas al estudio, 211, 212
 - Caducidad, 472
 - Competencias
 - Tráfico, 468
 - Decomiso
 - Venta ambulante, 275, 280, 381, 479
 - Defensa, derecho a la
 - Tráfico, 272, 468
 - Entidades de previsión social voluntaria, 337, 468
 - Expediente, acceso al, 236, 240, 479
 - Ingresos indebidos, devolución de
 - Tráfico, 470, 472, 473, 474
 - Nom bis in idem
 - Vehículos, retirada de, 287
 - Notificaciones
 - Tráfico, 470

- Obligación de resolver
 - Tráfico, 273, 478
- Seguridad ciudadana
 - Defensa, derecho a la, 283, 474
- Tráfico, 272
 - Defensa, derecho a la, 496
- Viviendas de protección oficial
 - Vicios de construcción, 477
- Procedimiento tributario**
 - Notificaciones, 258, 525
 - Recaudación
 - Pago, justificantes de, 470
 - Tasas municipales, 270, 478
 - Recaudación forzosa
 - Tasas supramunicipales, 471
- Productos pirotécnicos**
 - Venta ambulante, 184
- Profesores asociados**
 - Función pública universitaria, 236
- Propiedad privada, derecho a la**
 - Donaciones, 266
 - Panteones, 325
 - Planeamiento urbanístico, 340, 530
 - Responsabilidad administrativa, 529

Q

- Quejas**
 - Mujeres, 359

R

- Realojo, derecho de, 341**
- Recursos de alzada**
 - Obligación de resolver, 476
- Registros corporales**
 - Personas detenidas, 522
- Reinserción social, derecho a la**
 - Personas en prisión, 26, 525
- Reintegro de gastos sanitarios**
 - Información, derecho a la, 334
- Renta básica**
 - Derechos y deberes de la ciudadanía, 145
- Resoluciones judiciales**
 - Violencia contra las mujeres, 292
 - Violencia contra menores, 292
- Responsabilidad administrativa**
 - Bizkaibus, 478
 - Contratación administrativa, 475
 - Estaciones de servicio, 351
 - Metro-Bilbao, 324
 - Obligación de resolver, 478
 - Obras públicas, 468
 - Personas en prisión
 - Franquismo, 353
 - Planeamiento urbanístico, 340
 - Propiedad privada, derecho a la, 529
 - Servicios públicos, 322

Servicios públicos municipales, 473, 475
Vías urbanas, mantenimiento de, 474, 479

Ruidos

Camiones de la basura, 316, 320
Discotecas, 316
Hostelería, establecimientos de, 304, 310, 475
Tráfico, 317

S

Salud, derecho a la, 532

Agua, salubridad del
Embalses del Zadorra, 110, 304, 533
Listas de espera, 532
Menores con enfermedad mental, 376
Personas con enfermedad mental, 329, 532
Salud mental
Menores, 541
Personas mayores, 541

Salud mental

Menores, 541
Personas mayores, 541
Salud, derecho a la, 329

Salud pública

Agua, salubridad del
Embalses del Zadorra, 110, 304, 533
Venta ambulante, 331

Sanidad

Altas médicas
Incapacidad temporal, 335
Ayudas para desplazamientos sanitarios
Principio de igualdad, 333, 468
Cambio de sexo, 330
Datos personales, protección de los
Intimidad, derecho a la, 330
Euskara y administración pública, 202
Gastos sanitarios
Seguros privados, 331
Huelga, derecho a la
Servicios mínimos, 330
Listas de espera, 328
Ginecología, 328
Personas con enfermedad terminal
Dignidad personal, derecho a la, 330
Reintegro de gastos
Información, derecho a la, 334
Salud mental, 329

Seguros privados

Gastos sanitarios, 331

Selección de personal

Anomalías, 234
Discrecionalidad técnica, 232

Servicio de ayuda a domicilio, 189

Personas con discapacidad, 195
Listas de espera, 201

Servicios públicos

Caminos, 322
Responsabilidad administrativa, 322
Transportes, 321

Servicios públicos forales

- Pago, forma de
 - Bizkaibus, 478
- Responsabilidad administrativa
 - Bizkaibus, 478

Servicios públicos municipales

- Agua, consumo de, 327
- Agua, suministro de, 321
- Basura, 320
- Caminos y vías rurales
 - Suelo no urbanizable, 323
- Carreteras, 325
- Cementerios
 - Panteones, 325
- Metro-Bilbao
 - Andenes móviles, 324
- Policía
 - Calidad del servicio, 470
- Responsabilidad administrativa, 473, 475
- Servicios sociales de base, 74
- Tráfico, ordenación del
 - Estacionamientos, 321
- Zonas privadas de uso público, 469, 509

Servicios sociales

- Atención no residencial
 - Personas mayores, 369
- Atención sociosanitaria, 189, 194
- Ayudas de emergencia social, 189
- Ayudas técnicas, 390
- Bono-taxi, 198, 390
- Centros de acogida nocturna
 - Personas drogodependientes, 190
- Centros de atención
 - Personas con discapacidad, 197
 - Personas con enfermedad mental, 188, 391
 - Personas mayores, 46, 187
- Edad, límite de, 187, 390
- Huelga, derecho a la
 - Servicios mínimos, 190, 199, 369
- Personas mayores, 536
- Procedimiento administrativo
 - Derechos y deberes de la ciudadanía, 188
- Residencias
 - Personas mayores, 369
- Servicio de ayuda a domicilio, 189, 201
 - Personas con discapacidad, 195
- Servicios mínimos
 - Personas mayores, 369
- Servicios sociales de base, 74

Servicios sociales de base, 74**Servidumbres**

- Zonas privadas de uso público, 469, 509

Suelo

- Legislar, necesidad de, 339, 534

Suelo no urbanizable

- Caminos y vías rurales
 - Servicios públicos municipales, 323
- Edificaciones, 350

T**Tasas municipales**

- Basura, 474
- Principio de legalidad, 478
- Principio de seguridad jurídica, 478
- Recaudación, 270, 478

Tasas supramunicipales

- Recaudación forzosa
- Notificaciones, 471

Terrorismo

- Personas en prisión, 293

Tortura

- Personas detenidas, 148, 174, 275, 555

Trabajo

- Personas con discapacidad, 112, 383

Trabajo, seguridad y salud en el

- Enfermedades profesionales, 236

Tráfico

- Defensa, derecho a la, 272, 468, 496
- Procedimiento sancionador, 272, 273, 472, 478
 - Competencias, 468
 - Identificar al conductor, obligación de, 286, 480
 - Ingresos indebidos, devolución de, 470, 472, 473, 474
- Ruidos, 317
- Vehículos, retirada de, 470, 474

Tráfico, ordenación del

- Estacionamientos, 321

Tráfico urbano, ordenación del

- Bicicletas, 472

Transporte escolar

- Educación no universitaria, 210, 214, 220

Transportes

- Servicios públicos, 321

Tutela judicial efectiva, derecho a la

- Dilaciones indebidas, 524
- Nom bis in idem
 - Procedimiento sancionador, 287
- Procedimiento tributario
 - Notificaciones, 525

U**UPV**

- Recursos de alzada
 - Obligación de resolver, 476

Urbanismo

- Legislar, necesidad de, 339

V**Vehículos, matriculación de, 180****Vehículos, retirada de, 287, 470, 474****Venta ambulante**

- Decomiso, 275, 280, 381, 479
- Productos pirotécnicos
 - Menores, 184
- Salud pública, 331

Vertederos ilegales, 307**Victimas del terrorismo, 517**

Colectivos sociales, 135
Derechos fundamentales, 515

Vida, derecho a la

Malos tratos, 148, 555
Mujeres
 Violencia contra las mujeres, 126, 356, 362, 516, 518
Tortura, 148, 555
Victimas del terrorismo, 517

Videograbaciones

Calabozos, 103
Personas detenidas, 277

Violencia contra las mujeres, 126, 356, 362, 516, 518

Ombudsman, 151
Policía, 275
Resoluciones judiciales, 292

Violencia contra menores

Resoluciones judiciales, 292

Vivienda digna y adecuada, derecho a una

Grupos de especial protección, 342
Ombudsman, 151
Personas con discapacidad, 387
Personas extranjeras
 Viviendas en alquiler, 346, 382
Personas jóvenes, 342
Personas temporeras, 534
Realojo, derecho de, 341
Viviendas de protección oficial, 534
 Vicios de construcción, 343, 477

Viviendas de protección oficial, 534

IBI
 Bonificaciones, 268
Legislar, necesidad de, 344
Personas con discapacidad, 387
Vicios de construcción, 343, 477

Viviendas en alquiler

Personas extranjeras, 346, 382

Z**Zonas privadas de uso público**

Servidumbres, 469, 509