



INFORME
AL PARLAMENTO VASCO
1998

INFORME DEL ARARTEKO
AL PARLAMENTO VASCO
AÑO 1998

© ARARTEKO
Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.
Papel ecológico.
D.L.: VI-168/99.



INFORME
AL PARLAMENTO VASCO
1998

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	21
CAPÍTULO I. PRINCIPALES ACTUACIONES DEL ARARTEKO	25
1. INFORMES EXTRAORDINARIOS ELABORADOS O INICIADOS DURANTE 1998 Y ACTUACIONES DE OFICIO DE SEGUIMIENTO DE LOS ANTERIORES INFORMES	29
1.1. Actuaciones de control del cumplimiento de las recomendaciones dictadas en los informes extraordinarios presentados en años anteriores	30
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>	30
A) Aspectos destacables	30
B) Resumen de los informes elaborados por los directivos de los centros penitenciarios	34
C) Resumen de las cuestiones planteadas por las asociaciones	38
1.1.2. <i>Seguimiento de la problemática de los trabajadores temporeros en Álava</i>	42
1.1.3. <i>Seguimiento de las actuaciones iniciadas a raíz del informe extraordinario sobre la atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección</i>	46
1.1.4. <i>Seguimiento de las actuaciones de control de las residencias de la tercera edad</i>	51
1.1.5. <i>Seguimiento de las actuaciones de control de la asistencia no residencial a la tercera edad</i>	55
1.1.6. <i>Seguimiento de las actuaciones de control sobre la atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección</i>	57
1.1.7. <i>Seguimiento de las actuaciones de control de los calabozos y depósitos municipales</i>	61
A) Calabozos de la Ertzaintza	61
B) Depósitos municipales de detenidos	62
1.2. Informe extraordinario sobre la intervención con menores infractores	70
1.3. Próximo monográfico sobre los servicios sociales de base	73

1.4. Próximo monográfico sobre la atención extrahospitalaria a los enfermos mentales	74
1.5. Próximo monográfico sobre la protección de la calidad del agua de los embalses del sistema Zadorra	76
1.6. Intervención del Ararteko sobre actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (Bilbao)	77
1.6.1. <i>Introducción</i>	77
1.6.2. <i>Metodología de trabajo utilizada para la obtención de información</i>	79
1.6.3. <i>Análisis de actuaciones policiales en función de los testimonios de personas afectadas</i>	81
A) Actitudes iniciales y motivos que se alegan para intervenir	82
B) Tipología de las actuaciones policiales que se dan “en la calle” y respuestas	83
C) Actuaciones en comisaría	86
D) Consecuencias posteriores a los hechos analizados	87
1.6.4. <i>Información recogida de las fuentes policiales sobre actuaciones en la zona</i>	89
A) Visión policial sobre la problemática del barrio	90
B) Organización policial (adscripción, coordinación, formación...)	90
C) Relaciones con los agentes sociales de la zona	92
D) Mecanismos internos de control	93
E) Análisis de las actuaciones problemáticas	94
F) Valoración global y propuestas de mejora	96
G) Datos destacables entresacados de los registros y de las estadísticas policiales	98
1.6.5. <i>Conclusiones del informe del Ararteko</i>	100
A) Contraste de las prácticas policiales denunciadas con la regulación legal	100
B) Valoración global	101
C) Análisis de las causas que hacen posible la situación descrita ...	103
D) Recomendaciones del Ararteko	105
1.6.6. <i>Proceso de trabajo conjunto con los responsables policiales</i>	106
1.6.7. <i>Recomendaciones del Ararteko al Ayuntamiento de Bilbao y al Departamento de Interior</i>	
2. ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y DE RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL	108
2.1. Relaciones de colaboración con los colectivos, asociaciones y agentes sociales	123
2.2. Becas de investigación convocadas por el Ararteko	123
2.3. Becas para la elaboración de materiales de uso escolar sobre la educación en derechos humanos	129

2.4. Jornada de los cursos de verano de la UPV/EHU sobre “Vigencia y futuro de los derechos humanos en su 50 aniversario”	132
2.5. Colección sobre Derechos Humanos “Padre Francisco de Vitoria” y otras publicaciones	133
3. ACTUACIONES EN RELACIÓN CON INSTITUCIONES AFINES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	134
3.1. XIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo	135
3.1.1. <i>La mediación familiar</i>	135
3.1.2. <i>Las relaciones entre los defensores del pueblo y la Administración</i>	137
3.1.3. <i>Conclusiones</i>	137
3.2. Tercer Congreso de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos	138
3.3. Sexta mesa redonda con los Ombudsmen europeos, organizada por el Consejo de Europa	140
3.4. Jornadas sobre educación en derechos humanos organizadas por el Defensor del Pueblo Andaluz	143
CAPÍTULO II. SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS DEL ARARTEKO CLASIFICADAS POR ÁREAS	145
1. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	149
1.1. Introducción	149
1.2. Selección de quejas	150
⇒ <i>Imposición de límites a los derechos de los consumidores y usuarios</i>	150
2. CULTURA Y BILINGÜISMO	151
2.1. Introducción	151
2.2. Selección de quejas y expedientes de oficio	152
A) Cultura	
⇒ <i>Condiciones en la adquisición de obras de arte</i>	152
⇒ <i>Deporte escolar y clubes deportivos</i>	154
⇒ <i>Derecho de acceso de los grupos sociales a EITB</i>	155
B) Bilingüismo	
⇒ <i>Medidas provisionales para garantizar el uso del euskara</i>	158
⇒ <i>Falta de medios en la normalización del euskara</i>	160
3. EDUCACIÓN	162
3.1. Introducción	162
3.2. Selección de quejas	164

A) Admisión de alumnos	
⇒ <i>Solicitud de admisión en un centro público. Documentación acreditativa del domicilio</i>	164
⇒ <i>Admisión de alumnos: aplicación de los criterios de libre apreciación. Falta de publicidad y objetividad</i>	166
B) Régimen sancionador	
⇒ <i>Derechos y deberes. Régimen sancionador</i>	167
C) Comedor y transporte	
⇒ <i>Organización de los servicios complementarios escolares de comedor y transporte</i>	168
D) Centros docentes-planificación	
⇒ <i>La planificación de la escolarización de alumnos de dos años en centros públicos</i>	170
E) Centros docentes-conservación y mantenimiento	
⇒ <i>Conservación y mantenimiento de centros educativos en Vitoria/Gasteiz</i>	173
F) Enseñanzas artísticas	
⇒ <i>Enseñanzas musicales</i>	175
G) Enseñanza universitaria	
⇒ <i>Convalidación de asignaturas previamente cursadas en la Universidad de Deusto</i>	177
⇒ <i>Acceso al segundo curso de un máster universitario</i>	178
4. FUNCIÓN PÚBLICA	181
4.1. Introducción	181
4.2. Selección de quejas y expedientes de oficio	183
A) Ingreso	
⇒ <i>Concursos para profesores asociados y titulares interinos en la UPV/EHU</i>	183
⇒ <i>Pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal estatutario, categoría de biólogos. Falta de publicidad de la convocatoria</i>	186
⇒ <i>Exigencia relativa a la inexistencia de antecedentes penales en los pliegos de condiciones técnicas para la gestión de centros municipales para menores maltratados</i>	187
B) Carrera	
⇒ <i>Funcionaria del grupo A adscrita a una plaza del grupo C/D</i>	188
C) Normalización lingüística	
⇒ <i>Autorización de cursos de euskara a funcionarios interinos: un supuesto de trato desigual</i>	189
D) Derechos y deberes	
⇒ <i>Reducción de jornada por cuidado de hijos</i>	190
E) Sustituciones	
⇒ <i>Acceso de funcionarios o contratados laborales fijos a la prestación de servicios de carácter temporal</i>	191
⇒ <i>Criterios de desempate en listas de contratación temporal</i>	193

5. HACIENDA	196
5.1. Introducción	196
5.2. Selección de quejas y expedientes de oficio	198
A) Tasas y precios públicos y exacciones fiscales	
⇒ <i>Tasas por actualización de derechos funerarios en los ce-</i>	
<i>menterios municipales de Donostia/San Sebastián</i>	198
⇒ <i>Precios públicos por utilización de las piscinas munici-</i>	
<i>pales</i>	200
⇒ <i>Condición de sujeto pasivo del Recurso Permanente de las</i>	
<i>Cámaras de Comercio, Industria y Navegación</i>	201
⇒ <i>Aplicación retroactiva de tarifas de transporte de viajeros</i>	202
⇒ <i>Ilegalidad del cobro de los denominados derechos de alta e</i>	
<i>inspección por suministro de gas natural en la CAPV</i>	204
B) Impuestos forales	
⇒ <i>Falta de notificación reglamentaria de una resolución dic-</i>	
<i>tada por el Tribunal Económico-Administrativo Foral</i>	208
⇒ <i>Inexistencia de hecho imponible del Impuesto sobre Suce-</i>	
<i>siones y Donaciones</i>	210
⇒ <i>Cambio de opción de tributación en IRPF</i>	211
C) Impuestos municipales	
⇒ <i>Falta de notificación personal de la liquidación de alta en</i>	
<i>el Padrón del IBI</i>	213
⇒ <i>Denegación de exención por minusvalía en el IVTM</i>	214
6. INTERIOR	215
6.1. Introducción	215
6.2. Selección de quejas	217
A) Tráfico	
⇒ <i>Exigencia de no tener multas pendientes de pago para la</i>	
<i>obtención de tarjeta de residente</i>	217
⇒ <i>Retirada cautelar de vehículo de la vía pública</i>	220
⇒ <i>Aplicación de la OTA a los residentes en zonas afectadas</i>	
<i>por la regulación</i>	223
⇒ <i>La obligación del propietario del vehículo de identificar al</i>	
<i>conductor</i>	226
B) Orden público	
⇒ <i>Citación para comparecencia en Comisaría para la práctica</i>	
<i>de diligencias</i>	228
⇒ <i>Detención por falta</i>	230
C) Otros	
⇒ <i>Empadronamiento de ciudadanos que habitan en viviendas</i>	
<i>carentes de licencia municipal</i>	233
⇒ <i>Empadronamiento de ciudadanos que residen en una cara-</i>	
<i>vana</i>	235
7. JUSTICIA	238
7.1. Introducción	238

7.2. Selección de quejas	244
A) Funcionamiento de la Administración de justicia ⇒ <i>Retraso en la resolución judicial de una queja planteada por un recluso</i>	244
B) Colegios de abogados y procuradores ⇒ <i>Falta de argumentación y de indicación de los recursos procedentes en resoluciones de colegios de procuradores y abogados</i>	246
8. MEDIO AMBIENTE	248
8.1. Introducción	248
8.2. Selección de quejas	251
A) Actividades urbanas clasificadas ⇒ <i>Incumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia de actividad</i>	251
⇒ <i>Molestias de ruidos derivados del funcionamiento de una sociedad gastronómica</i>	252
⇒ <i>Contaminación sonora producida por un gimnasio</i>	254
⇒ <i>Molestias de ruidos de una actividad de bar</i>	256
B) Otras afecciones medioambientales ⇒ <i>Ubicación de una estación de servicio en núcleo urbano</i> ...	258
9. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS	261
9.1. Introducción	261
9.2. Selección de quejas	261
A) Obras públicas ⇒ <i>Oposición de los vecinos a que se instale una estación depuradora</i>	261
B) Servicios públicos ⇒ <i>Traslado de cementerio y permuta de panteón</i>	263
⇒ <i>Sobre la obligatoriedad del ayuntamiento de prestar el servicio de saneamiento</i>	264
⇒ <i>Sobre la remodelación de los cementerios y su incidencia en los derechos de los titulares</i>	265
C) Expropiación ⇒ <i>Sobre la privación del acceso como consecuencia de una expropiación para desdoblarse una carretera</i>	266
D) Transportes ⇒ <i>Aplicabilidad del incremento de tarifas</i>	267
10. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	269
10.1. Introducción	269
10.2. Selección de quejas	270
A) Procedimiento administrativo ⇒ <i>El acceso de una asociación a un expediente de expropiación forzosa</i>	270
⇒ <i>Denegación de acceso a la información</i>	271
⇒ <i>Denegación de acceso a examen de otro aspirante</i>	274

B) Responsabilidad administrativa	
⇒ <i>El embargo de bienes y los actos de ejecución por parte de los órganos de la Administración, sin cumplimiento del orden de prelación establecido</i>	275
⇒ <i>Responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Bilbao por lesiones sufridas como consecuencia de unas obras ejecutadas por cuenta de la Diputación Foral de Bizkaia</i>	279
⇒ <i>Necesidad de realización de pruebas para que el reclamante pueda demostrar la existencia de responsabilidad patrimonial</i>	282
C) Contratación administrativa y patrimonio	
⇒ <i>La adjudicación de un concurso con fundamento en criterios no preestablecidos en las normas reguladoras del contrato</i>	284
D) Organización administrativa	
⇒ <i>Responsabilidad patrimonial de carácter objetivo de la empresa Metro Bilbao, derivada de las lesiones causadas por caídas dentro de sus dependencias</i>	286
11. SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL	290
11.1. Introducción	290
11.2. Selección de quejas	292
A) Sanidad	
⇒ <i>Derechos de los no fumadores</i>	292
⇒ <i>Denegación de reintegro de gastos</i>	293
⇒ <i>Denegación de productos farmacéuticos</i>	293
⇒ <i>Requisitos para renovación de prestaciones ortoprotésicas. Excepciones</i>	294
⇒ <i>Asistencia sanitaria inadecuada</i>	295
⇒ <i>Contenido de las prestaciones sanitarias</i>	296
⇒ <i>Contenido del transporte sanitario</i>	297
⇒ <i>Ruptura en la confianza entre médico y paciente. Continuidad de la asistencia</i>	299
B) Bienestar social	
⇒ <i>Reducción de cuota por ausencias justificadas de la residencia</i>	299
⇒ <i>Servicios sociales: acceso a plazas residenciales</i>	301
⇒ <i>Insuficiencia de servicios residenciales para minusválidos</i>	302
⇒ <i>Condiciones de acceso a residencia de tercera edad</i>	303
12. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	305
12.1. Introducción	305
12.2. Selección de quejas	305
A) Seguridad y salud en el trabajo	
⇒ <i>Riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo</i>	305

13. URBANISMO Y VIVIENDA	308
13.1. Introducción	308
13.2. Selección de quejas	308
A) Urbanismo	
⇒ <i>Mediación en el conflicto urbanístico del barrio Zuatzaurre de Galdakao</i>	308
⇒ <i>Obligación de utilizar materiales tradicionales en la reparación de todos los caseríos del municipio</i>	310
⇒ <i>Derecho a obtener una licencia de edificación cuando se modifica la normativa urbanística</i>	312
⇒ <i>Obligatoriedad del ayuntamiento de cumplir en plazo las previsiones urbanísticas del plan general</i>	313
⇒ <i>Barreras urbanísticas en las obras acometidas en el municipio tras el encauzamiento del río Nervión</i>	314
B) Vivienda	
⇒ <i>Negativa del ayuntamiento a autorizar la colocación del armario de contadores de gas adosado a la fachada</i>	315
⇒ <i>Denegación de ayudas a la rehabilitación de un edificio declarado de especial protección</i>	317
14. GESTIONES DIVERSAS	318
14.1. Introducción	318
14.2. Selección de quejas	318
⇒ <i>Reconocimiento de los servicios prestados por las andereños que trabajaron en la clandestinidad durante la época franquista</i>	318
⇒ <i>Límites en el acceso a una actividad recreativa</i>	319
⇒ <i>Control del contenido de las bolsas de basura para el seguimiento y posterior sanción de las infracciones que pudieran cometerse contra los horarios de depósito</i>	321
⇒ <i>Problema relacionado con la acreditación de la identidad de un pensionista</i>	323
CAPÍTULO III. LA ACTIVIDAD DEL ARARTEKO EN CIFRAS	325
1. OBSERVACIONES Y DATOS GENERALES	327
2. ESTADÍSTICA POR ÁREAS	330
3. ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS	332
A) Quejas presentadas contra el Gobierno Vasco	333
B) Quejas presentadas contra las administraciones forales	334
C) Quejas presentadas contra la Administración local	336
D) Quejas presentadas contra otras administraciones de la CAPV ..	338
E) Quejas presentadas contra los servicios administrativos de la Administración de justicia	339
4. ESTADÍSTICA TERRITORIAL (DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS).....	339

5. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL (SITUACIÓN DE LAS QUEJAS)	342
6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA (SEXO, LENGUA, FORMA DE RECLAMAR)	350
7. ACTIVIDAD DE LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA (VISITAS)	351
A) Oficina de atención directa de Vitoria/Gasteiz	353
B) Oficina de atención directa de Donostia/San Sebastián	355
C) Oficina de atención directa de Bilbao	356
8. ACTUACIONES DE OFICIO	357
9. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO (RESULTADOS DE LA ENCUESTA A USUARIOS)	358
CAPÍTULO IV. RESISTENCIA DE DETERMINADOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS AL DEBER DE INFORMAR EN EL PLAZO CONCEDIDO	363
1. INTRODUCCIÓN Y OBSERVACIONES	365
2. RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN Y A LOS REQUERIMIENTOS DEL ARARTEKO DURANTE 1998	368
A) Gobierno Vasco	368
B) Diputaciones forales	369
C) Ayuntamientos	370
D) Otros organismos públicos	373
3. RELACIÓN DE REQUERIMIENTOS EFECTUADOS POR EL ARARTEKO DURANTE 1998 PARA CONSEGUIR INFORMACIÓN	374
A) Gobierno Vasco	374
B) Diputaciones forales	376
C) Ayuntamientos	378
D) Otros organismos públicos	383
CAPÍTULO V. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL ARARTEKO	385
1. RECOMENDACIONES ACEPTADAS	390
A) Gobierno Vasco	390
B) Administración foral	392
C) Administración local	393
D) Otras instituciones afectadas	399
2. RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS	401
A) Gobierno Vasco	401
B) Administración foral	404
C) Administración local	404
D) Otras instituciones afectadas	406

3. RECOMENDACIONES PENDIENTES	408
A) Gobierno Vasco	408
B) Administración foral	411
C) Administración local	412
D) Otras entidades locales	421
E) Otras instituciones afectadas	421
4. RECOMENDACIONES CUYO CONTENIDO HA SIDO OBJETO DE SUSPENSIÓN	422
CAPÍTULO VI. RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL	423
1. LA ACTUACIÓN POLICIAL EN RELACIÓN CON LA VENTA AMBULANTE SIN LICENCIA	425
2. EXTENSIÓN DE LA EDUCACIÓN INFANTIL EN SU PRIMER CICLO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA	429
3. VALORACIÓN COMO MÉRITO DE LOS SERVICIOS PRESTADOS EN PROCEDIMIENTOS DE INGRESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA	439
4. RETIRADA DE LOS VEHÍCULOS ABANDONADOS EN LAS VÍAS PÚBLICAS	446
5. ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VASCA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL	451
6. PARTICIPACIÓN DEL USUARIO EN LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS RESIDENCIALES PARA LA TERCERA EDAD EN LA CAPV	458
7. ASISTENCIA SOCIAL A LAS MUJERES INMIGRANTES MALTRATADAS	464
CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES. DERECHOS Y LIBERTADES	477
1. PRINCIPIO DE IGUALDAD	480
2. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS	481
2.1. Derecho a la vida y a la integridad física y moral	481
2.2. Derecho a la libertad y a la seguridad. Derechos de las personas presas y detenidas	483
2.3. Derecho a la intimidad	485
2.4. Derecho de acceso a los medios de comunicación	485
2.5. Principio de igualdad en el acceso a la función pública	486
2.6. Derecho a la tutela judicial efectiva. Principio de presunción de inocencia	487
2.7. Derecho a la educación	489
3. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS	490
3.1. Derecho a la objeción de conciencia	490
3.2. Sistema tributario justo. Principios de igualdad, progresividad y legalidad	491

3.3. Derecho a la propiedad privada	493
4. DERECHOS SOCIALES	494
4.1. Protección de la familia. Protección de los derechos de los menores	494
4.2. Protección de la seguridad e higiene en el trabajo	496
4.3. Régimen público de seguridad social	497
4.4. Derecho a la salud	498
4.5. Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado	498
4.6. Derecho a una vivienda digna	500
4.7. Derechos de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos	501
4.8. Derechos de las personas mayores	501
5. RECAPITULACIÓN	502

ANEXOS

- ANEXO 1: Ponencia titulada “Algunas reflexiones sobre las relaciones de los defensores del pueblo con las administraciones públicas”	507
(XIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo)	
- ANEXO 2: Comunicación titulada “La Defensoría del Pueblo y los derechos de la mujer”	529
(Tercer Congreso de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos)	
- ANEXO 3: Intervención titulada “La asimétrica implantación de los derechos humanos. Los derechos fundamentales y las libertades en España”	535
(Jornadas sobre Educación en Derechos Humanos)	
- ANEXO 4: GRÁFICOS	
- Diagrama 1: Evolución del número de quejas recibidas por el Ararteko (1989-1998)	551
- Diagrama 2: Situación de las quejas recibidas en 1998 tras el proceso de admisión	551
- Diagrama 3: Distribución por áreas de las quejas tramitadas directamente ..	552
- Diagrama 4: Distribución de las quejas tramitadas directamente, por administraciones afectadas	552
- Diagrama 5: Distribución por áreas de las quejas presentadas contra el Gobierno Vasco	553
- Diagrama 6: Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra el Gobierno Vasco	553
- Diagrama 7: Distribución por áreas de las quejas presentadas contra las diputaciones forales	554
- Diagrama 8: Distribución por áreas de las quejas presentadas contra los ayuntamientos	554
- Diagrama 9: Evolución de las quejas recibidas de cada territorio (1989-1998)	555

- Diagrama 10: Evolución de las quejas recibidas de cada territorio, por cada 10.000 habitantes	555
- Diagrama 11: Distribución de las quejas recibidas según provengan de la capital o de otros municipios del territorio	556
- Diagrama 12: Proporción en que el Ararteko ha dado la razón a las personas reclamantes en las quejas concluidas en 1998	556
- Diagrama 13: Distribución de las quejas recibidas según las características de quienes las presentan	557
- Diagrama 14: Distribución de las quejas recibidas según la lengua en que han sido presentadas	557
- Diagrama 15: Distribución de las quejas recibidas según su forma de presentación	557
- Diagramas 16-17: Visitas recibidas en las oficinas de atención directa en 1998 (número y características)	558
- Diagrama 18: Distribución de las visitas por grupos de edad	558
- Diagrama 19: Procedencia geográfica de las visitas a las tres oficinas de atención directa	559
- Diagrama 20: Visitas materializadas en quejas	559
- Diagrama 21: Actuaciones de oficio del Ararteko (1998). Distribución por áreas	560
- Diagrama 22: Actuaciones de oficio del Ararteko (1998). Distribución por administraciones afectadas	560
- Diagramas 23 a 28: Valoración de la intervención del Ararteko por parte de las personas reclamantes (resultados de la encuesta)	561
- Diagramas 29-30: Valoración de la intervención del Ararteko de los reclamantes cuyo problema “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal”	564
ÍNDICE DE MATERIAS	565

PRESENTACIÓN

Siempre es hermoso cumplir esta función democrática de rendir cuentas ante el Parlamento de la actividad desarrollada a lo largo del año por su alto comisionado. Pero esta vez es especialmente gratificante hacerlo, ya que recientemente la institución del Ararteko ha cumplido diez años de funcionamiento. Será interesante mirar hacia atrás para contemplar el camino recorrido desde aquel 8 de marzo de 1989 en el que se ponía en marcha algo nuevo, partiendo de cero, con el respaldo institucional del Parlamento y con la ilusión de aquel incipiente equipo. Las previsiones constitucionales y estatutarias para dotar a la ciudadanía de más instrumentos de garantía para la defensa de sus derechos se plasmaban en la práctica al entrar en funcionamiento la institución del Ararteko, creada y regulada, cuatro años antes, por la Ley 3/1985, de 27 de febrero.

Aunque la institución del Ombudsman, de origen sueco, goza de prestigio y tradición y se ha extendido, con nombres y matices diversos, por todo el mundo, entre nosotros es una institución nueva y novedosa. Quiere acomodarse a la evolución del Estado social y democrático de Derecho y a las deficiencias que éste ha demostrado en su pretensión garantista de los derechos y libertades, que van más allá de la pura declaración formal de los derechos individuales y que configuran a los derechos sociales y a las libertades reales (a.9.2. del Estatuto de Autonomía) como auténticas obligaciones de los poderes públicos. Así lo prevé la propia ley de creación de la institución en su exposición de motivos. Analiza cómo los poderes públicos han evolucionado adoptando una actitud mucho más interventora de la actividad de los ciudadanos, reforzando aún más las relaciones de dependencia con la Administración. Y afirma que esta situación ha tenido como efecto que aparecieran como insuficientes o inadecuados los sistemas tradicionales de control para hacer frente a situaciones de mala administración. No es el menor de los problemas el temor que produce la Administración en el administrado por los complicados y premiosos procedimientos con que debe actuar la Administración pública para defender el interés general, con lo que, a veces, se convierte en perjuicio para los administrados. Es en este campo de valoración general del hacer administrativo donde encuentra el Ombudsman su razón fundamental de ser en el Estado social y democrático de Derecho.

En el informe anual que ahora presento se recoge precisamente la actividad del Ararteko en la defensa de los derechos de la ciudadanía. En las situaciones concretas, diversas, casi siempre singulares, de personas reales y concretas, tal como se describen en las selecciones de quejas (capítulo II).

En el informe, sobre todo en la presentación de las actuaciones de oficio e informes extraordinarios (cap. I), en las introducciones de áreas (cap. II) y en las sugerencias y recomendaciones de carácter general (cap. VI) se recogen valoraciones más generales

sobre el funcionamiento de las distintas administraciones, y se sugieren modificaciones de algunos criterios o prácticas habituales de éstas, con el único objetivo de garantizar mejor los derechos de las personas.

En 1998 hemos conmemorado el 50 aniversario de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esta conmemoración ha servido de estímulo a las instituciones y a las organizaciones sociales para desplegar esfuerzos de análisis y divulgación de aquella. El Ararteko ha impulsado iniciativas, ha participado en cursos y jornadas colaborando con cuantos agentes sociales se lo han requerido.

Pero, sobre todo, el equipo entero que conforma esta institución se ha volcado a lo largo de todos los días del año para hacer realidad el significado y el valor profundo que la Declaración Universal tiene hoy. Ante las limitaciones y carencias que muchas personas encuentran también en nuestra Comunidad para ejercer sus derechos sociales, económicos y culturales. De ahí la importancia concedida en nuestro trabajo a supervisar las ofertas públicas concretas que contribuyen a paliar las distintas formas de exclusión. Y ante los prejuicios y las inercias que dificultan el disfrute de los derechos civiles en régimen de verdadera igualdad.

Suelen señalarse como contribuciones importantes para la prevención de las violaciones contra los derechos humanos el fortalecer en cada país las instituciones democráticas, asegurar el funcionamiento del sistema de garantías, promover la educación en la cultura de los derechos y resolver los problemas sociales. En la institución del Ararteko comprobamos continuamente cómo la reparación de una violación individual de algún derecho repercute en un contexto más amplio, aun cuando la resolución concreta no tenga efecto *erga omnes* explícito. Unas veces se produce un efecto extensivo de carácter preventivo, al introducir en la práctica administrativa, a partir de ese caso concreto, criterios interpretativos de las normas más ajustados al disfrute efectivo de los derechos. Otras veces, la experiencia acumulada por varias intervenciones similares nos lleva a sugerir la modificación de las propias normas para evitar incluso resultados perversos, ajenos a la verdadera voluntad del legislador.

Para trabajar con una mejor perspectiva de conjunto hemos participado, además, en los encuentros de evaluación promovidos por el Consejo de Europa sobre la efectividad de la protección de los derechos humanos, 50 años después de la Declaración Universal, celebrados en Estrasburgo en setiembre de este año. Allí se ha constatado con gran consenso que los instrumentos en vigor en Europa están siendo útiles, pero a menudo se muestran insuficientes para prevenir las violaciones masivas de los derechos humanos. El recuerdo tan próximo de la guerra en la ex-Yugoslavia desvanece la ilusión de que Europa no podría alejarse de los principios de la Declaración. De ahí que en el marco del Consejo de Europa se haya visto la necesidad de que a ciertas causas profundas de violaciones flagrantes de derechos humanos se les apliquen con precocidad tratamientos preventivos específicos. Así, en este contexto, se está prestando una atención particular a los programas de cooperación, a los trabajos del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratamientos Inhumanos o Degradantes, al seguimiento realizado en virtud de la Carta Social Europea, a la actividad de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia y a las iniciativas que promueva el comité consultivo creado en virtud de la Convención-marco para la Protección de las Minorías Nacionales. He aquí pistas importantes que nos permiten trascender la inmediatez de las quejas y reclamaciones puntuales de la ciudadanía e intentar, a partir de ellas, diagnósticos más globales sobre la situación de los derechos humanos, los peligros estructurales que les acechan y las tareas preventivas que los pongan a resguardo.

En la labor de prevención de estas violaciones, las ONG aportan una contribución importante. Sin estos grupos de voluntarios insertos en la sociedad civil de cada país, las iniciativas internacionales -la misma Declaración Universal- no serían plenamente eficaces. Para el Ararteko, estar manteniendo unas relaciones estables con las ONG supone la mejor manera de contar con unos excelentes sensores sociales, de rendir homenaje a su desinteresada labor humanitaria y de prestar apoyo a sus iniciativas y demandas (capítulo I). Es importante que todas las estructuras y las políticas públicas para la protección y la promoción de los derechos humanos tengan puntos de encuentro con los esfuerzos de los agentes independientes de la Administración. Esta labor debe ser interactiva, de modo que la coordinación de todos los actuantes en este campo consiga sumar y multiplicar energías.

En nuestros informes anuales se advierte un progresivo desplazamiento del destinatario de las quejas recibidas, siendo este año la Administración local la que absorbe casi la mitad de ellas. Los problemas vinculados a la exigencia de derechos exigibles como ciudadanos de un Estado social son los que van ocupando mayoritariamente el ámbito de nuestro trabajo. Las obligaciones tributarias, la atención sanitaria y los servicios sociales, el urbanismo y la vivienda, la calidad del medio ambiente van situándose en los primeros puestos de la preocupación ciudadana ante el Ararteko. Esta constatación empírica a partir de las series diacrónicas de nuestras propias estadísticas refleja que los derechos sociales llevan un cierto retraso respecto de los derechos civiles y políticos, tanto desde un punto de vista conceptual como desde la perspectiva de su puesta en práctica o de la sensibilización del conjunto de la sociedad. La verdadera innovación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en lo que concierne a su protección internacional, fue precisamente la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos llamados de segunda generación. Esta inclusión vino a resultar capital, ya que relaciona el disfrute de los derechos inherentes a la dignidad y al desarrollo de la persona con que el entorno económico, social y cultural proporcione los medios reales para conseguirlo (art. 22). Y, en cierta medida, lo condiciona a ello.

Por esta razón, nunca haremos suficiente hincapié en destacar la interdependencia que existe entre la libertad y los derechos sociales. Son éstos los que hoy necesitan una atención y un compromiso especiales como respuesta a su insuficiente desarrollo. Se trata de una llamada a una especie de discriminación positiva que corrija el desfase histórico y equilibre los respectivos instrumentos de garantía. El respeto a los derechos sociales requiere que se definan claramente, al menos, los umbrales mínimos de obligación, por debajo de los cuales la violación de estos derechos sería manifiesta.

Vivimos en un mundo dividido. Dividido por paralelos y meridianos que separan la riqueza de la pobreza, la cultura del analfabetismo, la salud de las pandemias. Esta fractura pasa también en alguna medida por nuestra sociedad vasca. En Europa se empieza a hablar del «cuarto mundo» para designar a las importantes bolsas de exclusión que generamos dentro del «primer mundo». Es, por tanto, función de todos los poderes públicos promover medidas que corrijan las causas estructurales de esta dualidad de la sociedad y que palien sus efectos más sangrantes.

Como contribución a esa labor común, la ley encarga al Ararteko supervisar a las administraciones públicas vascas para promover y proteger los derechos de los ciudadanos. Nuestra actividad pretende ser colaboradora de la administración, un servicio institucional de sugerencias y recomendaciones para mejorar la atención a las personas. Esta colaboración, necesariamente crítica por mandato de la ley, puede ser percibida

a veces como incómoda. Pero, a pesar de ello, la satisfacción que se produce en la ciudadanía cuando ven protegidos o restaurados sus derechos es la mejor prueba de la eficacia de una colaboración recíproca. En el informe queda constancia de la crónica de esta interacción fructífera. Al servicio de las personas.

Marzo de 1999
EL ARARTEKO
Xabier Markiegi Candina

CAPÍTULO I
**PRINCIPALES ACTUACIONES
DEL ARARTEKO**

Este capítulo trata de reflejar aquellas actuaciones de la institución del Ararteko distintas de la mera tramitación de los expedientes de queja presentados por los ciudadanos, y que, sin embargo, se considera que cobran una enorme importancia para la consecución de los objetivos de garantía de los derechos de los ciudadanos que tiene encomendada esta institución.

El capítulo se estructura en tres apartados: el primero de ellos refleja los informes extraordinarios realizados o comenzados durante 1998, así como las actuaciones de oficio dirigidas a realizar un seguimiento de los informes extraordinarios presentados en años anteriores.

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

En este primer apartado del informe se procede, por tanto, a reseñar primeramente las actuaciones de control del cumplimiento de las recomendaciones dictadas en los informes extraordinarios de años anteriores.

Por otra parte, se realiza un comentario pormenorizado del informe extraordinario sobre la intervención con menores infractores en la Comunidad Autónoma del País Vasco, al que ya nos habíamos referido en el informe de 1997, y que fue entregado al Presidente del Parlamento Vasco el pasado 21 de diciembre de 1998.

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

Además, se realiza una pequeña glosa en relación con el monográfico sobre los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco, iniciado finalmente en noviembre de 1998, ya que fue preciso un análisis previo de las diferentes posibilidades metodológicas a la hora de abordar un estudio de esta complejidad.

Igualmente, se refleja el inicio de un trabajo monográfico sobre la atención extrahospitalaria a los enfermos mentales en nuestra Comunidad con vocación de completar el informe extraordinario que en 1991 efectuó el Ararteko sobre la situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos.

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

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

Se reflejan, asimismo, iniciativas continuadoras de actuaciones ya realizadas en ejercicios anteriores, como la convocatoria de una beca de investigación en materia de derechos humanos, así como otra para la elaboración de materiales de uso escolar sobre la educación en derechos humanos, en relación con el 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Precisamente, con motivo de la conmemoración de tan celebrada fecha, se realizó, en el marco de los cursos de verano de la Universidad del País Vasco /Euskal Herriko Unibertsitatea, una jornada bajo el título "Vigencia y futuro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario".

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

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

1. ANÁLISIS DE LOS INFORMES EXTRAORDINARIOS ELABORADOS O INICIADOS DURANTE 1998 Y DE LAS ACTUACIONES DE OFICIO DE SEGUIMIENTO DE LOS ANTERIORES INFORMES

El art. 17 de la Ley 3/85, que crea y regula la institución del Ararteko, declara que éste *“podrá iniciar una investigación de oficio cuando por sus propios medios conozca una situación irregular”*.

Las actividades de oficio han venido cobrando una relevancia cada vez mayor y son la respuesta de la institución al conocimiento de una actuación administrativa que puede ser vulneradora de derechos o simplemente irregular, y que exige actuar con celeridad.

Si bien la resolución de las quejas presentadas por los ciudadanos ocupa una parte fundamental de la actuación del Ararteko, las actuaciones de oficio tienen una importancia capital, pues permiten intervenir en sectores concretos de la actividad pública de una manera planificada y globalizadora que no puede darse en la resolución de las quejas presentadas a instancia de parte.

En los casos en los que la actuación del Ararteko no se refiere a una actuación administrativa concreta, sino que pretende analizar un determinado ámbito o materia administrativa, se acude a realizar exhaustivos informes monográficos con una clara vocación de globalidad, que formalmente suelen presentarse como informes extraordinarios, previstos en el art. 33 de la Ley 3/85. La mayor parte de estos trabajos monográficos tratan de investigar la situación en la que se encuentran los grupos más desprotegidos de nuestra sociedad.

La institución se ha propuesto abordar cada año, al menos, una investigación exhaustiva sobre la situación en que se encuentran estos grupos más desprotegidos de nuestra sociedad, plasmando dicho estudio en un informe monográfico que, con carácter extraordinario, se presenta ante el Parlamento Vasco.

Así, la situación de los centros de detención, tanto municipales como de la Ertzaintza, la situación de los internos en centros psiquiátricos, así como las residencias de la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco fueron objeto de informe en años anteriores.

En 1996 se presentaron al Parlamento Vasco los informes monográficos realizados durante 1995, sobre la asistencia no residencial a la tercera edad y sobre la situación de las cárceles en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Durante 1997 se presentó ante el Parlamento Vasco un informe sobre los menores en situación de desamparo en la Comunidad Autónoma del País Vasco y se ha elaborado un informe sobre la situación de los menores infractores.

Como ya hemos señalado, durante el ejercicio de 1998 se ha entregado al Presidente del Parlamento Vasco un informe sobre la intervención con menores infractores.

Además, a lo largo de 1998 se han iniciado 52 actuaciones de oficio concretas. De ellas, las que no responden a una actividad de seguimiento de informes monográficos no son tratadas en este capítulo, sino en el capítulo tercero, siendo incluidas en las respectivas áreas, junto a los expedientes de queja.

Este apartado sí recogerá, sin embargo, las actuaciones llevadas a cabo durante 1998, en seguimiento del cumplimiento de los informes monográficos realizados hasta el momento.

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

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

En marzo de 1996 fue entregado al Parlamento Vasco el informe extraordinario elaborado por esta institución sobre la situación de las cárceles en el País Vasco. En él se describió la problemática observada en los tres centros penitenciarios de nuestra Comunidad, y se efectuaron una serie de recomendaciones para la mejora de la situación de las personas presas.

Posteriormente, en el informe anual ordinario correspondiente a ese mismo año, se ofreció una información amplia sobre los pasos dados por el Ararteko ante unas y otras administraciones, y sobre la polémica suscitada por el informe en determinados ámbitos (cfr. pp. 34-52 del Informe 96).

Por otra parte, en el informe anual del año pasado se hizo un pequeño balance de las actuaciones llevadas a cabo por esta institución, dirigidas todas ellas a la mejora de la situación descrita en el informe citado. Se destacaron allí algunos aspectos positivos (reducción del número de presos, mejoras introducidas en la atención sanitaria, obras de mantenimiento, información de algunos servicios...), y sobre todo se ofrecieron datos actualizados sobre cada centro penitenciario (Basauri, Martutene, Nanclares) a partir de:

- los informes elaborados por los directores de los centros;
- los motivos de preocupación destacados por las asociaciones de apoyo a las personas presas, puestos de manifiesto en las reuniones mantenidas con ellas;
- el informe elaborado por el Departamento de Sanidad sobre prestaciones sanitarias ofrecidas durante el año 1997 (cfr. pp. 31-44 del Informe 97).

También este año, para efectuar un seguimiento de la situación de nuestros centros penitenciarios, y más concretamente sobre el desarrollo de las áreas contempladas en el convenio-marco entre el Gobierno Vasco y el Ministerio de Interior en materia penitenciaria, el Ararteko ha solicitado información al Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social (en cuanto departamento al que el propio convenio adjudica la tarea de coordinar las actuaciones promovidas por los distintos departamentos del Gobierno) y a los tres directores de los centros, en este caso por medio de los respectivos subdelegados del Gobierno. Además, ha mantenido reuniones de trabajo con una veintena de asociaciones y colectivos de apoyo a las personas presas.

Antes de ofrecer un resumen de las informaciones obtenidas, conviene destacar aquí algunos aspectos, bien por su trascendencia, bien por la implicación que en ellos ha tenido el Ararteko a lo largo del presente año.

A) ASPECTOS DESTACABLES

1. Hay que recordar una vez más la urgencia de la asunción de competencias en materia penitenciaria, con todas sus consecuencias. Año tras año, desde la propia elabo-

ración del informe extraordinario de 1996, el Ararteko ha venido insistiendo en esta cuestión.

En opinión de esta institución, solamente la asunción de funciones que integran la competencia en materia penitenciaria por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco posibilitaría una mayor implicación y responsabilización de nuestras instituciones propias en la mejora de la atención penitenciaria. No se trata de ninguna garantía, pero sí de una condición necesaria que supondría la superación de las limitaciones de los actuales instrumentos de colaboración (convenios entre el Gobierno Vasco y el Ministerio de Interior) para modificar y mejorar sustancialmente una realidad especialmente compleja.

Por ello, debemos reiterar nuevamente en este informe la necesidad de urgir la transferencia, y de lograr el traspaso inmediato de las funciones que integran la competencia de la Comunidad Autónoma en materia penitenciaria.

2. La plasmación en actuaciones concretas de los acuerdos de colaboración previstos en los convenios Gobierno Vasco-Ministerio de Interior depende en gran medida de la voluntad de las partes, e incluso de la relación fluida entre ellas. Por las informaciones disponibles, no parece que el año 1998 haya sido un año especialmente provechoso para el desarrollo de los convenios de colaboración. En todo caso, se han mantenido colaboraciones iniciadas en años anteriores, sin que se hayan emprendido nuevas experiencias o actuaciones, salvo en el área de atención sanitaria.

3. La participación directa de la institución del Ararteko en la Comisión de Seguimiento del Programa experimental de intercambio de jeringuillas en el Centro Penitenciario de Basauri nos ha permitido poder valorarlo positivamente e impulsar su extensión. Recuérdese que para la puesta en marcha del programa confluyeron diversas iniciativas y peticiones impulsadas por las propias personas encarceladas, por las asociaciones de apoyo, por el Parlamento Vasco, por el propio Ararteko...

La implantación del programa en Basauri a partir de julio de 1997 y su continuidad hasta la fecha ha permitido demostrar algunas cuestiones como las siguientes:

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

La evaluación positiva del programa anima al Ararteko a:

- Pedir la extensión progresiva del programa de intercambio de jeringuillas a otros centros penitenciarios y, en nuestro caso, de modo inmediato y contando con la voluntad de los centros, a los centros penitenciarios de Martutene y Nanclares de Oca.

- Divulgar las bondades del programa ante el resto de defensores para que puedan impulsar iniciativas similares en sus respectivos ámbitos territoriales. De hecho, el Ararteko ha ofrecido públicamente información sobre el programa al conjunto de defensores europeos participantes en la 6ª Mesa Redonda de Ombudsman europeos organizada por el Consejo de Europa (Malta, octubre 98), y de modo directo a los defensores que le han manifestado interés por él.

4. Los datos ofrecidos en el informe del año pasado (cfr. Informe 97, pp. 42-43) sobre las prestaciones sanitarias ofrecidas por Osakidetza en los centros penitenciarios ponen de relieve las limitaciones de algunos servicios. Sirva como ejemplo significativo la atención psiquiátrica.

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

Tras la respuesta del Departamento de Sanidad que, en función del convenio, consideraba suficiente la atención que estaba ofreciendo Osakidetza, y dada la discrepancia de criterio, esta institución propuso que el asunto fuera objeto de debate en la siguiente reunión de la comisión de seguimiento del convenio, sin que hasta ahora conozcamos su resultado.

Por otra parte, dichas asociaciones elaboraron una propuesta más concreta y la presentaron, para su consideración, a los diferentes grupos parlamentarios. Recientemente uno de estos grupos ha presentado en el Parlamento Vasco una proposición no de ley referente a la intervención de las administraciones públicas vascas en los centros penitenciarios situados en la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de salud mental (Boletín Oficial del Parlamento Vasco nº 10, de 22 de enero de 1999) que, sin duda, debe permitir abordar esta cuestión que, a juicio de esta institución, tiene una enorme importancia y no está aún resuelta.

5. Las quejas presentadas ante esta institución durante el año por personas presas o por sus familiares no pueden constituir ninguna muestra representativa de los posibles motivos de queja. No obstante, pueden servir como indicio de problemas aún no resueltos. Así, las quejas recibidas hacen referencia a problemas que se reiteran año tras año y que afectan directamente a los derechos de estas personas: traslados a otros lugares y alejamiento del entorno familiar, falta de información sobre su situación penitenciaria, falta de aplicación de beneficios penitenciarios previstos en la ley... (cfr. introducción del área de Justicia en el capítulo II de este mismo informe).

6. Durante el año 1998 se han terminado las obras de remodelación previstas para habilitar una unidad hospitalaria con custodia especial en el Hospital de Txagorritxu, destinada, principalmente, a la atención de presos y presas del Centro Penitenciario de Nanclares de Oca necesitados de internamiento hospitalario. La utilización de este servicio comenzó el 1 de octubre de 1998.

Posteriormente, una persona presa en el Centro Penitenciario de Nanclares que había permanecido, para ser atendida, en esta unidad del Hospital de Txagorritxu, expresó en la prensa su queja por las condiciones de la unidad. Ello animó al Ararteko

a iniciar una actuación de oficio y visitar tales servicios. Posteriormente, diversas asociaciones dirigieron una queja a esta institución.

La visita de personal del Ararteko a la Unidad Hospitalaria de Vigilancia Especial de Txagorritxu se realizó el pasado 16 de diciembre, y tenía como objetivo recoger el máximo de información acerca de su diseño y funcionamiento. Para ello se visitaron las instalaciones, se entrevistó a las dos personas que en ese momento estaban atendidas en la unidad y en condiciones de mantener una conversación, se mantuvieron reuniones con el personal responsable del centro, con el personal sanitario de la planta y con los ertzainas que estaban de turno, y se revisaron los diferentes libros de registro. Posteriormente se analizaron los datos recogidos sobre utilización del servicio hospitalario a lo largo de los últimos años, así como las normas o criterios escritos para el personal sanitario y para los agentes de custodia.

No entramos en la discusión sobre cuáles son las ventajas e inconvenientes de cada uno de los modelos actualmente existentes en nuestra Comunidad -unidad de vigilancia o atención en planta ordinaria- para ofrecer una correcta atención a las personas presas que requieren del ingreso hospitalario. Creemos que uno y otro pueden ser válidos, si cumplen determinadas condiciones. Desde la perspectiva de la garantía de los derechos de estas personas, que es la que corresponde a una institución como la del Ararteko, la información obtenida ofrece suficientes elementos como para señalar importantes deficiencias en la aplicación del modelo escogido y para proponer mejoras que, a juicio de esta institución, resultan necesarias. Problemas y mejoras que afectan a:

- condiciones estructurales de la unidad (acceso a los servicios, sistema de persianas y apertura de ventanas, sistema de llamadas -timbre- para ser atendido...) que, en la situación actual, obligan a depender excesivamente de la voluntad de los agentes de custodia;
- criterios de actuación de los agentes policiales en situaciones de consulta médica o de visitas a los enfermos, y que afectan a la intimidad;
- condiciones de aislamiento, a veces prolongado, que no se corresponden con la situación en el centro penitenciario y que pueden hipotecar el uso y finalidad de la unidad (rechazo a ser internado, altas voluntarias...)

Las propuestas de mejora efectuadas por la institución del Ararteko, ya en el año 1999, se dirigen, entre otras instituciones, a los Departamentos de Sanidad y de Interior del Gobierno Vasco y afectan a elementos materiales (acceso a los servicios, sistema de timbre, comunicaciones interiores, acceso al teléfono y a la televisión..., y a criterios de actuación o de uso de las instalaciones y equipamientos (normativa de custodia, utilización de la sala de visitas, criterios respecto a los objetos que pueden tener en la habitación...).

Algunas de estas propuestas, efectuadas para la unidad de Txagorritxu, se extienden también a otras situaciones más o menos similares: unidad del Hospital de Basurto (visitada en enero de 1999) e, incluso, atención en planta ordinaria.

7. En anteriores informes se señalaron ya algunas de las limitaciones que afectan a la educación reglada en los centros penitenciarios. Durante este año se han destacado, respecto a este asunto, dos fuentes de problemas:

- la atención tutorial a las personas que siguen estudios en niveles no obligatorios (escasa presencia tutorial en enseñanzas medias y dificultades para que algunos profesores de la UPV accedan a los centros);

- la inadecuación de las plantillas de los centros penitenciarios para asumir todos los niveles obligatorios de acuerdo con la LOGSE (imposibilidad de atender al segundo ciclo de la Enseñanza Secundaria Obligatoria).

Una vez destacadas estas cuestiones, a continuación ofrecemos un resumen del contenido de los informes recibidos, de las direcciones de los centros y de las reuniones celebradas con las asociaciones de apoyo, no sin antes señalar el valor relativo que en ocasiones pueden tener estas informaciones, ya que no han sido contrastadas *in situ* o con los propios usuarios de los servicios penitenciarios, por razón de los ámbitos competenciales.

El último trimestre del año hemos recibido de los tres directores, mediante los respectivos subdelegados del Gobierno, un informe sobre el desarrollo del convenio en materia penitenciaria durante el año 1998, lo cual nos permite disponer de cierta información actualizada sobre algunas de las áreas de actuación en cada centro. Lo que viene a continuación es, pues, un resumen del contenido de dichos informes, en el que se quieren destacar aquellos aspectos en los que, según los datos y valoraciones de las direcciones de cada centro, se han producido avances significativos y, en algún caso, aquellos otros todavía pendientes o en proyecto.

B) RESUMEN DE LOS INFORMES ELABORADOS POR LOS DIRECTORES DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS

1) Centro Penitenciario de Nanclares de Oca (Álava)

El informe del director del centro destaca algunas actuaciones y necesidades sobre tres de las áreas de intervención contempladas en el convenio:

- a) el área de educación;
- b) el área de formación ocupacional y profesional;
- c) el área de atención sanitaria.

A) Respecto al área de educación subraya:

- La colaboración en el reciclaje de profesores.
- La continuidad de la asignación de un profesor de EPA a tiempo total.
- La insuficiente atención (tutorías presenciales cada quince días) al alumnado de enseñanza secundaria.

B) Respecto a las actividades ocupacionales (cursos y talleres), se ponen de relieve algunos cursos de gran acogida: de informática, de orientación y técnicas de búsqueda de empleo.

C) Respecto al área sanitaria destaca:

- La creciente demanda, tanto en atención como en prevención.
- La fluidez en la relación con el servicio de epidemiología (vacunas...).
- La continuidad de las consultas realizadas en el centro por especialistas de Osakidetza, salvo la interrupción de la asistencia de ginecología durante un tiempo a partir de agosto.
- El desarrollo del programa de metadona (115 internos acogidos a él en noviembre) y la necesidad de incrementar la dotación del personal del equipo de intervención.

- La participación del equipo médico-sanitario en programas de formación organizados por Osakidetza (preparación para cursos de manipuladores de alimentos y reciclaje en distintos servicios del Hospital de Txagorritxu).
- El nuevo equipamiento (sillón odontológico y electrocardiógrafo).

Además, el informe de la dirección del centro destaca la inauguración del ala penitenciaria del Hospital de Txagorritxu, que ha sido analizada anteriormente, y el inicio de las obras de reforma total de la cocina del centro.

2) Centro Penitenciario de Basauri (Bizkaia)

El informe del director del centro se limita a dos de las áreas de actuación conjunta previstas en el convenio:

- a) el área de formación profesional, ocupacional y fomento del empleo;
- b) el área de atención sanitaria.

En el desglose de actuaciones llevadas a cabo en cada una de estas dos áreas de intervención durante el año 1998 subraya las siguientes:

A) Área de formación profesional, ocupacional y fomento del empleo:

- Impartición de 4 cursos de formación ocupacional, con una participación total de 60 internos, llevados a cabo mediante convenios con el INEM y el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco, y evaluados positivamente.
- Esfuerzo de adecuación de los talleres de carpintería y pintura a la normativa (adquisición de nueva maquinaria, revisión de los contenidos formativos...).
- Importancia de poder complementar los programas del INEM y del Gobierno Vasco hasta llegar a una oferta de formación continua durante todo el año, sin periodos muertos.
- Retraso en la firma del convenio con el Gobierno Vasco para los cursos subvencionados por él.
- Propuesta para el próximo año de solicitar la rehomologación de las especialidades formativas que se imparten y poder expedir certificados de profesionalidad de acuerdo con la normativa actual.

B) Área de intervención sanitaria

El informe del centro hace un repaso al funcionamiento que se sigue en cada campo específico y destaca, sobre todo, los sistemas de colaboración entre el equipo sanitario del propio centro penitenciario, los equipos de intervención subvencionados por el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco (equipo de intervención en toxicomanías y equipo de apoyo específico para el programa de intercambio de jeringuillas), y los diferentes servicios y unidades pertenecientes al Servicio Vasco de Salud/Osakidetza (Centro de Salud de Basauri, hospitales de Basurto, Cruces y Galdakao, Centro de Salud de Galdakao...). El repaso de actuaciones aborda los siguientes campos:

1. Acceso de los internos a los servicios prestados por Osakidetza.
2. Medicina preventiva y vigilancia epidemiológica:
 - Programas de prevención y control de enfermedades de transmisión.

- Vigilancia epidemiológica.
 - Vacunaciones.
 - Analíticas.
 - Centro penitenciario, como punto de extracción periférico de muestras.
3. Consultas de especialistas:
 - Hospital de referencia.
 - Asistencia odonto-estomatológica (semanal).
 - Asistencia psiquiátrica (semanal).
 4. Protección radiológica y seguimiento de exposiciones:
 - Protección radiológica (supervisión anual).
 - Seguimiento de las exposiciones radiológicas del personal profesionalmente expuesto.
 5. Atención de drogodependientes:
 - Programas de desintoxicación.
 - Programas de deshabituación.
 - Programa de mantenimiento con metadona.
 - Programa de intercambio de jeringuillas (PIJ).
 6. Área de prestación farmacéutica:
 - Adquisición de medicamentos generales.
 7. Salud ambiental:
 - Control e inspección de cocinas y comedores (anual).
 - Inspección sanitaria de las demás dependencias del centro penitenciario.
 - Expedición de carnés de manipuladores de alimentos.
 - Investigación de toxiinfecciones alimentarias.
 - Controles analíticos de aguas de consumo.
 - Retirada, tratamiento y eliminación de residuos sanitarios.
 8. Actividades de formación al personal sanitario de Instituciones Penitenciarias.
 9. Promoción y educación para la salud.

En cada una de estas cuestiones el informe describe el modo de funcionamiento habitual, en ciertos programas se aporta algún dato (por ejemplo, sobre periodicidad del servicio), y no señala limitaciones o problemas significativos.

3) Centro Penitenciario de Martutene (Gipuzkoa)

El informe del director destaca como elemento clave, a su juicio, por su influencia en la organización y en la actividad penitenciaria, el aumento de la plantilla de los trabajadores del centro, logrado gracias al incremento de la relación de puestos de trabajo y a su posterior provisión. Ello ha permitido la asignación de tareas específicas a funcionarios y una cierta especialización en determinadas áreas.

En cuanto a los aspectos concretos señalados en cada área de actuación, el informe subraya los siguientes:

A) En el área de información:

El informe destaca la creación de la Unidad de Información al Exterior y Atención al Público, con la asignación de funcionarios permanentes a dicha unidad y, gracias a ello, la posible mejora del servicio ofrecido tanto a internos como a familiares: mayor vinculación personal, criterios homogéneos...

B) En el área de formación y fomento del empleo:

- Ampliación a cinco de los cursos subvencionados por el Fondo Social Europeo, con oferta de 100 plazas de formación y la novedad de su carácter mixto (abiertos a hombres y a mujeres).
- Mantenimiento de los módulos de garantía social (serigrafía e informática) financiados por la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Descenso en el nivel de prestación en cuanto a la educación reglada. El informe señala tres elementos que han influido negativamente en esta área:
 - la necesidad de contar con profesorado de titulación superior para impartir el 2º ciclo de la ESO, no prevista en la actual relación de puestos de trabajo;
 - la situación transitoria del profesorado actual que no se ha integrado todavía en el cuerpo de profesores del sistema educativo;
 - la respuesta negativa por parte del Gobierno Vasco a la petición de incrementar la atención presencial al centro.
- Mantenimiento de la prestación en enseñanza universitaria.
- Continuidad de los programas de formación deportiva con la implicación de diferentes recursos (monitores contratados, personal del IRSE financiado por la Diputación Foral, colaboración de federaciones y asociaciones...).
- Renovación de los elementos del gimnasio.

C) En el área sanitaria:

- Consolidación del equipo médico-sanitario del centro, integrado por tres médicos, tres ATS y un auxiliar de enfermería.
- Mantenimiento del nivel de coordinación adecuado con la administración sanitaria del País Vasco para la correcta atención de especialistas a la población interna.
- En cuanto a la atención psicológica dispensada a la población del centro, el informe recoge diferentes iniciativas: provisión de la plaza de psicólogo, ampliación de los puestos de trabajo con una segunda plaza, contratación de un psicólogo para el programa de atención a reclusos drogodependientes, convenio de colaboración con la Fundación Ametzagaña...
- Respecto a los medios materiales; se destaca:
 - la renovación de parte del material médico quirúrgico (camillas, cardiógrafo, instrumental...);
 - el proyecto de reforma de algunas dependencias;
 - la carencia de un sistema informático adecuado a las necesidades.

Además, el informe recoge una serie de actuaciones de la Administración para la mejora de las condiciones del centro, y especialmente la reforma integral del área de cocina-comedor:

- la redistribución del área y la creación de accesos independientes;
- la sustitución del alicatado de paredes de la zona y la sustitución o renovación del pavimento;
- la instalación de una campana extractora de humos de mayor capacidad de absorción;
- la renovación del tendido eléctrico de la zona;

- la incorporación de elementos de trabajo nuevos (marmitas freidoras...);
- el inicio del saneamiento de los elementos del comedor (mesas y bancadas).

A pesar de lo realizado, el propio informe señala que la precariedad de la zona requiere un mayor esfuerzo presupuestario para lograr su adecuación total.

C) RESUMEN DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS POR LAS ASOCIACIONES

La información aportada por los directores de los tres centros, que se ha resumido en párrafos anteriores, puede completarse con la visión ofrecida por las diferentes asociaciones y colectivos que trabajan en el apoyo de las personas presas, y con las que esta institución mantuvo tres reuniones de trabajo. Algunas de las cuestiones planteadas por las asociaciones se refieren específicamente a uno de los tres centros, pero la mayoría afectan, en mayor o menor medida, a cualquiera de ellos. De ahí que, en este apartado, hayamos optado por reflejarlas de un modo global y sólo en ocasiones muy concretas hagamos referencia al centro en cuestión.

Por otra parte, en todos los casos se ha insistido con especial preocupación en los problemas sanitarios o en los temas relacionados con el derecho a la salud. Esto explica que los hayamos aglutinado aquí, los presentemos en primer lugar y les dediquemos una especial atención. En todo caso, al tratarse de un resumen breve de muchas aportaciones, nos limitaremos a apuntar los problemas y, en algunos casos, las propuestas de solución, sin entrar en razonamientos que exigirían un mayor desarrollo.

1) Preocupaciones manifestadas respecto al área de atención sanitaria.

Como se ha señalado, son las cuestiones relacionadas con la salud de las personas presas las que han sido objeto de un mayor interés y preocupación por parte de las asociaciones en las reuniones mantenidas. Así, entre los problemas abordados y las propuestas, podemos destacar los siguientes:

- Necesidad de extender urgentemente el programa de intercambio de jeringuillas a los centros de Martutene y Nanclares, no sólo por lo positivo que pueda estar resultando el programa experimental en Basauri, sino por los graves perjuicios en la salud que su falta de implantación conlleva en los otros centros.
- Trastamiento psiquiátrico y psicológico:
 - Análisis de las necesidades y respuesta a las demandas reales;
 - prevención de la salud mental (no sólo curación) en un medio cerrado como el carcelario;
 - importancia de disponer de diagnósticos y de tenerlos en cuenta en la medicación y en la aplicación de posibles sanciones (como el aislamiento);
 - necesidad de que la atención se realice por personal ajeno al centro...
- Unidad penitenciaria del Hospital de Txagorritxu y atención en los centros hospitalarios:
 - primar la consideración de enfermo sobre la consideración de preso;
 - cuestionamiento del modelo de unidades penitenciarias (por no normalizador) y de su necesidad;
 - excesivo papel y capacidad de decisión de los agentes policiales de custodia;
 - repercusiones en los derechos de las personas (intimidad, comunicación...);

- repercusiones en la calidad de la respuesta sanitaria que se pueda ofrecer;
- petición de cierre cautelar de la unidad de Txagorritxu y necesidad de valorar su utilidad y funcionamiento...

Algunas de estas cuestiones se plantean también acerca de la unidad existente en el Hospital de Basurto y respecto a la situación en otros hospitales (por ejemplo, en el de Aranzazu) que también atienden a estas personas.

- Escasa presencia de los especialistas de Osakidetza y limitación del servicio de odontología a extracciones.
- Apoyo psicológico específico a drogodependientes y necesidad de reforzar los equipos de atención a las toxicomanías, especialmente en el Centro Penitenciario de Nanclares.
- Mayor agilidad en los traslados por urgencia médica.
- Criterios de medicación:
 - igualdad de tratamientos respecto a los que se aplican en el exterior;
 - interrupciones del tratamiento (medicación individualizada) por motivo de traslado de centro y sus consecuencias negativas en la salud;
 - medicaciones sin diagnóstico;
 - medicaciones establecidas durante ingresos hospitalarios que no se mantienen al volver al centro...
- Riesgos de los registros de personas seropositivas y enfermas de sida: posibilidades de control, petición de datos por parte de la Diputación Foral de Bizkaia a las asociaciones sobre presos que participan en programas de apoyo para solicitar subvenciones...
- Estado de las enfermerías de los centros penitenciarios...

2) Preocupaciones manifestadas respecto a diversas situaciones penitenciarias.

- Lentitud en los trámites de excarcelación.
- Carencia de ayudas para situaciones de extrema necesidad económica en el momento de la salida.
- Situación de los preventivos (por mucho tiempo y sin posibilidades de tratamiento).
- Falta de información sobre traslados, recursos...
- Condenas que rompen el tratamiento en curso (por ejemplo, procesos de deshabitación).
- Ausencia de protocolos y de criterios claros para la excarcelación por enfermedades incurables, especialmente en los casos de sida...

3) Preocupaciones manifestadas sobre las consecuencias de la infraestructura penitenciaria existente en los traslados de las personas presas y en las condiciones de arresto.

Consecuencias que, en nuestra Comunidad, afectan a todas las personas que sean clasificadas en primer grado (ya que no existe módulo para ellas en ninguno de los tres centros), a las mujeres de Bizkaia (al no disponer Basauri de módulo de mujeres), a los jóvenes de Bizkaia y Álava (traslados a Martutene o a otros centros lejanos), a las mujeres que tengan hijos pequeños... Se insiste en la dificultad que esto añade con vistas a mantener la relación con el entorno familiar o a disponer de una adecuada atención letrada.

Por otra parte, la carencia de depósitos municipales para el cumplimiento de los arrestos de fines de semana está suponiendo que éstos deban ser realizados, necesari-

riamente, en los centros penitenciarios con importantes problemas: listas de espera, utilización de celdas inadecuadas...

4) Preocupaciones puestas de manifiesto respecto a determinados colectivos específicos.

Además de los colectivos citados en el apartado anterior, se muestra una especial preocupación por la situación de los presos extranjeros en los centros:

- problemas de carácter económico;
- dificultades para acceder a la libertad condicional o a los permisos, por falta de arraigo;
- ausencia de un turno de extranjería en algunos territorios;
- riesgo de expulsión en el momento de la salida;
- servicio de traductores;
- dificultades para demostrar el arraigo, y consiguiente riesgo de traslado a otros centros alejados...

Algunos de los problemas señalados desbordan claramente el ámbito penitenciario. Así, por ejemplo, las condiciones en las que se realizan algunas ruedas de reconocimiento con personas de origen extranjero o de etnia gitana, o los procedimientos de menores...

5) Preocupaciones manifestadas sobre la situación de algún centro en concreto.

Entre los problemas planteados específicamente acerca de un determinado centro, además de los ya señalados, caben destacar los siguientes:

- Respecto al CP de Nanclares de Oca:
 - situación de la enfermería (condiciones);
 - situación del módulo de mujeres (número excesivo de presas);
 - situación de la unidad penitenciaria de Txagorritxu (ya reflejada anteriormente).
- Respecto al CP de Martutene:
 - retrasos en la tramitación de recursos y en los informes que el centro penitenciario debe hacer llegar al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, en cuestiones como concesión de permisos, clasificación, excarcelación...;
 - insuficiencia e inadecuación del sistema de calefacción para luchar contra el frío y la humedad;
 - denegación del beneficio de redenciones extraordinarias para presos en tercer grado.

6) Preocupaciones manifestadas sobre los apoyos externos o a la atención de determinados servicios a las personas presas.

Al margen de las preocupaciones ya señaladas en el área sanitaria, las asociaciones destacan limitaciones y problemas respecto al servicio que se les pueda ofrecer desde:

- el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria (único para los tres centros);
- los Turnos de Asistencia Penitenciaria (dedicación, formación específica, acumulación de trabajo);
- las propias asociaciones (dificultades para acceder a los centros y para trabajar en condiciones con las personas presas).

7) Por último, recogemos aquí otros motivos de preocupación puestos de manifiesto por las asociaciones en las reuniones mantenidas y que afectan a diferentes cuestiones:

- dudas acerca de los criterios que se aplican para acceder a los cursos de formación o a las actividades formativas;
- inferioridad o indefensión de los presos en sus denuncias contra funcionarios;
- insuficiencia de las alternativas a la prisión y de los propios tratamientos penitenciarios...

* * *

El informe del año pasado recogía, en este mismo apartado, una tercera visión: la ofrecida por el Gobierno Vasco. En concreto, dada la trascendencia de las cuestiones de carácter sanitario, se ofreció un resumen del “Informe sobre los servicios y prestaciones sanitarias realizadas en los centros penitenciarios del País Vasco por el Departamento de Sanidad y Osakidetza-Servicio de Salud durante 1997, y la situación actual de dichos servicios”, elaborado y remitido por el Departamento de Sanidad a petición del Ararteko (cfr. pp. 41-44 del Informe 97).

La intención del Ararteko era ofrecer también este año una información actualizada del desarrollo de los convenios en este último año en aquello que compete a la Administración vasca. Para ello, solicitó el 3 de noviembre la información al Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, sin que hasta ahora se haya obtenido su respuesta.

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

El informe ordinario correspondiente al año 1996 recogió un resumen del análisis efectuado por esta institución para conocer la situación de las personas y familias que acuden a diferentes zonas de Álava para trabajar en las labores de la vendimia y de la recogida de patata (cfr. Informe 96, pp. 62-71). Se destacaron allí cuatro aspectos especialmente problemáticos respecto a este colectivo:

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

También se efectuaron una serie de propuestas encaminadas a mejorar la situación de estas personas y que se centraron en tres campos de actuación institucional:

- desarrollo normativo y cumplimiento de la legalidad;
- coordinación entre diferentes instituciones y agentes sociales;
- información a los propios trabajadores acerca de sus derechos y de los servicios que tienen a su disposición.

Tanto el análisis de la situación como las propuestas de mejora se presentaron ante las instituciones implicadas directamente en el tema: diferentes departamentos de la Diputación Foral de Álava y del Gobierno Vasco (Bienestar Social, Educación, Agricultura...). También se hizo llegar a otras instituciones (como el Procurador del Común de Castilla y León), y a colectivos interesados o que habían colaborado como fuentes de información (Cáritas, asistentes sociales de base, equipos docentes de los centros de la zona...).

Durante el año 97 otras instituciones y asociaciones se pusieron en contacto con el Ararteko, para mostrar su interés y ofrecer su colaboración. Así, por ejemplo, la Dirección Provincial de Trabajo y Asuntos Sociales o el sindicato UAGA.

En el informe anual del año pasado (cfr. pp. 44-52) el Ararteko ofreció un resumen detallado del seguimiento efectuado durante la campaña de 1997. Seguimiento que fue posible gracias a la colaboración de diferentes personas, asociaciones y servicios, y que supuso la presencia directa de personal de esta institución, sobre todo, en la zona de la Rioja alavesa durante el período de la vendimia. Así, se efectuaron visitas a los campamentos y zonas de acampada; a alojamientos para trabajadores y/o familias en explotaciones familiares e industriales; al albergue de Laguardia; y a los centros docentes de Elciego, Treviño y Laguardia.

Ello permitió disponer de bastante información contrastada y ofrecer, por tanto, un sencillo balance en el que se destacaron tanto cuestiones en las que se habían producido avances significativos, como otras en las que la problemática se había mantenido en términos similares, o incluso se había incrementado, respecto al año anterior. Y esto en cada uno de los cuatro aspectos analizados: sistemas de contratación, condiciones de alojamiento, condiciones de escolarización, e integración-exclusión social.

Además, en el informe del año pasado se adelantaron algunas conclusiones y se efectuó una recomendación específica sobre la necesidad de regular las condiciones de alojamiento de estas personas (cfr. pp. 507-513 del Informe 97). Al igual que el año

anterior, tanto el análisis como las propuestas efectuadas se hicieron llegar a todas las instituciones y agentes implicados, incluidos los alcaldes de la Rioja alavesa.

Durante el último año (1998) el Ararteko ha seguido con interés y/o participado directamente en diferentes iniciativas llevadas a cabo para mejorar la situación. Así:

- Las reuniones de trabajo entre los diferentes agentes sociales implicados, promovidas a lo largo del año por el Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava.
- Las iniciativas de la Dirección Provincial de Trabajo y Asuntos Sociales para promover el cumplimiento de la legalidad en los sistemas de contratación.
- Los análisis y propuestas realizadas por Cáritas de diferentes territorios.
- Las iniciativas promovidas por los equipos docentes de los centros escolares o por los responsables de la administración educativa.
- Las propuestas y los trabajos realizados por las unidades de base de los servicios sociales en las zonas afectadas...

Al finalizar la campaña, esta institución se dirigió a la Diputación Foral de Álava y a los diferentes departamentos del Gobierno Vasco implicados en el tema, solicitando información sobre su desarrollo. La información recogida permite destacar aquí algunas cuestiones:

- 1) Se aprecia una sensibilización creciente sobre las condiciones de vida de los trabajadores temporeros y sus familias, sensibilización que, en algunos casos, se materializa en actuaciones concretas para mejorar sus condiciones, y en la implicación directa de personas y asociaciones en programas y actividades.

En este sentido, conviene destacar el papel activo asumido por el Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava, que ha intentado en todo momento implicar al resto de administraciones, servicios, agentes sociales y asociaciones afectadas, y ha impulsado determinados programas que buscan precisamente la sensibilización de diferentes sectores de la población. Este papel activo resulta apreciable en todos los niveles: desde las personas responsables del departamento hasta las personas que trabajan en las unidades de base o servicios sociales de la zona.

- 2) Entre las iniciativas puestas en marcha este año cabe destacar la apertura de dos oficinas (en Laguardia y Salvatierra), del 21 de septiembre al 30 de octubre, con el objetivo de facilitar la información y la contratación a agricultores y temporeros.

La experiencia de este primer año ofrece datos esperanzadores y debe ser valorada detenidamente. Así, los datos sobre la demanda de información son los siguientes: en la oficina de Laguardia 403 de los agricultores y 252 de los temporeros; en la oficina de Salvatierra, 25 de los agricultores y 120 de los temporeros.

Es evidente que las oficinas, por sí solas, no cortarían las prácticas de subcontratación y sus negativos efectos, pero en tanto en cuanto ofrezcan un servicio eficaz a las partes promoverán la contratación directa.

Es necesario poner todos los medios para evitar la proliferación de auténticas mafias que controlan una gran parte de la contratación.

- 3) A pesar de los intentos por encontrar espacios alternativos y en mejores condiciones como zonas de acampada (por ejemplo, en Leza o en Laguardia), esto no ha sido posible. Así pues, se mantienen deficiencias señaladas en anteriores informes de

esta institución, si bien en el presente año se ha introducido alguna mejora significativa en el campamento de Elciego (utilización de servicios y duchas públicas, municipales).

- 4) La ubicación del albergue de Salvatierra en un edificio de usos polivalentes, con 28 plazas, así como la habilitación de las piscinas de Laguardia como albergue temporal de 48 plazas, han permitido ofrecer este servicio a un colectivo de personas menor que otros años, pero con necesidad de tal servicio (66 personas en Salvatierra y 123 en Laguardia).
- 5) Parece que en algunos lugares se va extendiendo progresivamente la práctica de acoger a los trabajadores y sus familias en locales habilitados por los propios agricultores contratantes. El censo efectuado en Elciego es, en este sentido, muy significativo: 136 personas en el campamento y 406 en locales cedidos por los agricultores. Una situación muy diferente a la del año pasado. Algo similar se puede apreciar en otras zonas: 199 personas alojadas en lonjas en la zona de Campezo, frente a 19 personas en la zona de acampada de San Vicente, en el Valle de Arana. Reiteradamente se ha demandado esta responsabilización de los contratantes. Pero esto hace, si cabe, aún más necesaria la regulación de las condiciones de habitabilidad mínimas que deben reunir estos locales. Desgraciadamente, la recomendación general que sobre “Las condiciones de alojamiento de los trabajadores temporeros y sus familias” efectuó el año pasado el Ararteko ante el Parlamento Vasco (cfr. pp. 507-513 del Informe 97) no ha sido aún puesta en práctica.
- 6) Siguen llamando la atención los muy diferentes niveles de compromiso que se observan entre las administraciones locales afectadas y entre los propios agentes sociales. Conviene señalar aquí que el trabajo temporal en Álava se encuadra dentro de unas actividades económicas de cierto peso. Así, por ejemplo, la vendimia de este año en la Rioja alavesa ha supuesto unos 20.000 millones de pesetas sólo en coste de la uva, y un gran incremento respecto a las cifras del año pasado. Los beneficios de los agricultores y de las empresas de esta zona siguen creciendo, incluso espectacularmente, año tras año, sin que ello se traduzca en una mejora significativa de las condiciones de vida o de alojamiento de los trabajadores temporeros.
- 7) La evolución de la escolarización de los hijos e hijas de las familias de trabajadores temporeros es ciertamente positiva, especialmente en los CP de Elciego, Laguardia, Oyón y Lanciego (113 alumnos escolarizados en total). Habiéndose logrado ya una cierta solución de los elementos básicos (asistencia, ampliación del profesorado, coordinación entre los servicios sociales y escolares, servicio de comedor en algunos centros, becas, transporte...), convendría avanzar en los próximos años en aspectos más cualitativos como la integración de este colectivo en la dinámica escolar y la respuesta específica a sus necesidades. Sin olvidar cuestiones aún pendientes como la escolarización en las etapas de educación infantil y secundaria obligatoria, el acceso al servicio de comedor en algunos centros o el logro de un mayor grado de escolarización en algunas zonas (Campezo...). Es posible que la Orden de 30 de julio de 1998 del Departamento de Educación, Universidades e Investigación (publicada en el BOPV de 31 de agosto) ofrezca un

marco adecuado para planificar la respuesta educativa a este sector en los centros de estas zonas.

- 8) Experiencias de intervención socioeducativa como las llevadas a cabo por Hezilan en Elciego demuestran la posibilidad de conocer mejor la problemática del sector, de cuantificar las necesidades (censo de familias, censo de menores...) e, incluso, de intervenir en la mejora de sus condiciones de vida de un modo global (salud, escolaridad, ocio, acceso a los recursos sociocomunitarios...) e, incluso, de implicar en las actividades a sectores de la población y lograr, con ello, una mayor integración social. Sería deseable que se analizara para el próximo año si es viable aplicar programas similares en otras localidades con una población temporera significativa.
- 9) La ausencia de un convenio agrario que clarifique los derechos y deberes de cada parte, así como la escasa contratación en origen son los factores que están en la base de muchos de los problemas que afectan a este sector. Habría que impulsar las iniciativas de sindicatos o de otros agentes sociales para resolver esas dos cuestiones básicas.

Para terminar, conviene insistir una vez más en la necesidad y en la importancia del trabajo coordinado entre las diferentes instituciones implicadas en el tema (autoridades municipales, territoriales, comunitarias y estatales), servicios centrales y zonales, agentes sociales (organizaciones agrarias, voluntariado...), única forma de mejorar efectivamente la situación de este colectivo.

1.1.3. **SEGUIMIENTO DE LAS ACTUACIONES INICIADAS A RAÍZ DEL INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA ATENCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN**

El informe extraordinario sobre *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección* fue entregado al Presidente del Parlamento Vasco el 9 de octubre de 1997. Posteriormente, el 20 de mayo de 1998, se presentó y debatió en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento.

La realización del trabajo supuso el estudio minucioso de 150 expedientes (50 por cada territorio histórico) y la visita a los 63 centros de atención existentes en nuestra Comunidad el año 1995.

El informe concluyó con la propuesta de 42 recomendaciones concretas que se referían:

- 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 diferentes 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...

A la hora de destacar aspectos manifiestamente mejorables o necesidades que se consideran prioritarias, el Ararteko ha insistido especialmente en las ocho 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 enormes 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 y los educadores especializados;
- 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.

Con arreglo al reparto competencial existente en nuestra Comunidad, la mayor parte de las recomendaciones afectan directamente a la responsabilidad y a las actuaciones de las diputaciones forales y, en el territorio histórico de Álava, por delegación, al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz. Por ello, el informe se dirigió también, además de al Parlamento Vasco, como primer destinatario, a las propias administraciones citadas y a las Juntas Generales de cada uno de los tres territorios.

Para un mejor seguimiento de las recomendaciones, la institución del Ararteko agrupó la mayor parte de las 42 propuestas del informe sobre cuestiones relacionadas entre sí, y teniendo en cuenta la implicación en ellas de una u otra administración, inició las siguientes actuaciones de oficio en noviembre de 1997:

- Ante el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, actuación sobre la necesidad de una ley que establezca una normativa común sobre los servicios a la infancia y a la adolescencia.
- Ante los departamentos de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava, Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia y Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Actuaciones sobre:
 - Formación y coordinación de los servicios sociales de base.
 - Formación, supervisión y apoyo del personal de los servicios especializados.
 - Composición y funcionamiento de las Comisiones Técnicas de Valoración.
 - Diversificación de la red de servicios de protección.
 - Programas de transición.
 - Mejora de los sistemas de detección, implicación social y coordinación con otros agentes sociales.
 - Racionalización de la documentación de los expedientes.
 - Cauces de participación de los usuarios y de sus familias.
 - Revisión periódica de los casos y de las medidas adoptadas.
 - Organización, funcionamiento, control y evaluación de los servicios residenciales.
 - Datos indicadores sobre evolución de la protección institucional.
- Ante el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz. Actuaciones sobre:
 - Formación y coordinación de los servicios sociales de base.
 - Formación, supervisión y apoyo del personal de los servicios especializados.
 - Composición y funcionamiento de las comisiones técnicas de valoración.
 - Diversificación de la red de servicios de protección.
 - Programas de transición.
 - Mejora de los sistemas de detección, implicación social y coordinación con otros agentes sociales.

Antes de la finalización del año 1997 se recibió ya la respuesta a las actuaciones de oficio tanto del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco como del Departamento de Servicios Sociales-Gizartekintza de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Posteriormente, durante el presente año 1998 se han recibido las respuestas del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia y del Departamento de Bienestar social de la Diputación Foral de Álava.

De acuerdo con las respuestas obtenidas, y en función siempre de las recomendaciones propuestas para una mejora de la atención, interesa aquí destacar algunos elementos.

- 1) Hay que volver a recordar la necesidad de una normativa común, válida para el conjunto de nuestra Comunidad, que regule los aspectos esenciales de la atención a personas menores desprotegidas y que sirva, por tanto, como elemento de garantía respecto a los derechos básicos de estas personas. La respuesta a esta recomendación por parte del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, a quien corresponde la iniciativa legislativa, fue la de compartir tal necesidad, pero considerar inviable la presentación del proyecto de ley correspondiente dentro de la legislatura pasada. El inicio de un nuevo período parlamentario debe hacer posible la presentación y aprobación de una ley de ámbito vasco para la protección de la infancia y la adolescencia.

2) La respuesta del Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa incluía, junto con la respuesta puntual a cada tema planteado, el borrador de un “Plan integral de atención a la infancia en situación de desprotección” a cuatro años vista. El plan recoge buena parte de las recomendaciones efectuadas por esta institución y pretende ser una apuesta ordenada para la mejora del servicio ofrecido. Por ello, el seguimiento futuro de la atención a este sector de la población en Gipuzkoa pasará, sin duda, por conocer la aplicación concreta de dicho plan año a año y su evaluación.

Entre las actuaciones concretas destacables se pueden señalar:

- actividades formativas y elaboración de protocolos de intervención para los servicios sociales municipales;
- actividades de formación, supervisión y apoyo a los profesionales de los servicios especializados;
- programa de intervención con familias en situación de riesgo social;
- número de jóvenes acogidos en los últimos años a los programas de ayudas a la transición (23 en 1996 y 25 en 1997) y modificaciones organizativas para facilitar el trabajo de orientación;
- implantación de un sistema informático para el tratamiento de los expedientes de protección;
- propuesta de implantar un manual de buena práctica en los centros de acogimiento residencial e incorporarlo a sus proyectos educativos;
- proyecto de que cada centro establezca las normas reguladoras de las relaciones de convivencia;
- apertura de un centro de acogida específico para menores de origen extranjero en Martutene. Este centro ha sido visitado por el Ararteko el presente año (cfr. en este mismo capítulo, apartado 1.1.6).

En cualquier caso, estos y otros muchos aspectos que se contemplan en las recomendaciones efectuadas por esta institución aparecen, claramente, como objetivos a desarrollar en el plan integral citado.

3) El informe remitido por el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia en respuesta a nuestras actuaciones de oficio ofrece datos sobre iniciativas llevadas a cabo durante los años 1996, 1997 y 1998, y también sobre proyectos que se desarrollarán en el futuro.

En el primer apartado (actuaciones llevadas a cabo) podemos destacar, por ejemplo, los cursos de formación para los trabajadores sociales, el estudio de la problemática de este sector, la puesta en marcha de un programa de promoción del acogimiento familiar y de sensibilización social ante este asunto, el Programa de Servicio de Acogida, Información y Orientación para jóvenes entre 16 y 21 años, o las iniciativas para mejorar la coordinación entre diferentes servicios. En este sentido, se puede destacar la implantación, a partir del año 1997, del Plan de Intervención Socioeducativa con infancia, juventud y familia en colaboración con diferentes entidades locales y consorcios.

En el segundo apartado (proyectos futuros) podemos destacar:

- la elaboración de un futuro “Plan de Infancia” para el Territorio Histórico de Bizkaia, en el que se pretende revisar y orientar muchas de las cuestiones planteadas;

- el traslado del servicio de la Diputación a nuevas instalaciones;
- el diseño de un sistema informático que permita un seguimiento de la tramitación de los expedientes de protección de menores;
- la futura reestructuración de centros residenciales de gran tamaño, como San José Artesano, G^a M^a Ibarra y Sagrada Familia.

4) De las respuestas de la Diputación Foral de Álava (informe sobre las recomendaciones efectuadas por el Ararteko, y síntesis de las actuaciones del Servicio de Infancia, Juventud y Familia correspondientes a los años 1997 y 1998) se pueden señalar, como elementos destacables o directamente relacionados con las recomendaciones, los siguientes:

- cursos de formación (sobre prevención del maltrato infantil...) y actividades de coordinación para profesionales de diferentes servicios;
- pasos dados, junto con el IVAP, para el diseño de un plan de formación dirigido al personal de los servicios especializados;
- ampliación y diversificación de algunos servicios: talleres pedagógicos y de formación para familias de riesgo, acogedoras y solicitantes de adopción, nuevos centros de día (Salvatierra y Llodio);
- datos correspondientes a las personas acogidas a los programas de transición (4 chicas y 7 chicos en 1997; 5 chicas y 6 chicos en 1998);
- pasos dados para la mejora de los sistemas de detección y de coordinación, fijando un circuito de derivación en el que participen servicios sociales, órganos de justicia, educación, sanidad, policía local y Ertzaintza;
- campañas de prevención del abuso sexual y de captación de familias acogedoras;
- diseño de un nuevo procedimiento respecto a la documentación de los expedientes, que se aplicará el próximo año;
- apertura del hogar socioeducativo para adolescentes en dificultad social Sansoheta (cfr. visitas, apdo. 1.1.6).

Conviene señalar que la Diputación Foral de Álava ha participado también directamente en la ejecución de medidas de reforma de menores en medio abierto. Así, en los dos últimos años se responsabilizó de 74 casos de libertad vigilada, 37 de prestación de servicios en beneficio de la comunidad, 10 casos de tratamiento psicoterapéutico...

5) En las respuestas del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz a los expedientes de oficio a él dirigidos se señalan diferentes actuaciones (aprobadas, ejecutadas o previstas) relacionadas directamente con las recomendaciones que efectuó esta institución. Así, por ejemplo:

- la realización de cursos y actividades de formación o de fórmulas de asesoramiento individualizado al personal de los diferentes servicios (de base y especializados);
- los pasos dados para la ampliación de servicios: servicios a menores de cero a tres años, ampliación de los centros de día, programas para las familias...;
- las previsiones para la mejora del programa de transición (Valeo), así como los datos de utilización del programa en los últimos años;

- la realización de campañas de sensibilización acerca del maltrato infantil o el abuso sexual entre familias y servicios (escolares...);
- el proyecto de creación de una red de trabajo con infancia de especial protección en colaboración con otras instituciones y servicios;
- el estudio de los sistemas de información y bases de datos;
- la puesta en marcha de medidas para mejorar el funcionamiento, control y evaluación de los servicios residenciales: creación de nuevas figuras como los educadores-responsables, sesiones de supervisión y visitas de control, elaboración de reglamentos en cada centro, sistema evaluativo con soporte informático...

6) Entre las actuaciones de oficio dirigidas a las tres diputaciones forales, una de ellas pretendía obtener datos actualizados sobre algunas cuestiones significativas en relación con la atención a menores desprotegidos. Datos que permitieran conocer la evolución del sector en los dos últimos años en aspectos claves: expedientes anuales, acogimiento residencial, acogimiento familiar, adopción, gasto público en servicios residenciales de protección...

Los datos recibidos corresponden al año 1996 y, en algunos casos, también al año 1997 (recuérdese que los recogidos en el informe extraordinario del Ararteko se referían al año 1995). En bastantes casos, no resulta fácil ni fiable establecer comparaciones ente ejercicios y territorios, ya que no siempre se utilizan criterios homogéneos. No obstante, sí permiten conocer la evolución de variables como el gasto público o el número de menores atendidos, y descubrir o reforzar determinadas tendencias, como por ejemplo:

- el incremento significativo de las peticiones y adopciones internacionales en los últimos años;
- el mantenimiento, en términos generales, de las muy diferentes tasas o proporciones ya apreciadas para cada territorio entre las diferentes medidas protectoras de separación familiar y, en concreto, entre el acogimiento familiar y el acogimiento residencial (58 acogimientos familiares frente a 551 residenciales, en datos de 1996 en el Territorio Histórico de Bizkaia)...

7) Entre las alternativas a la atención residencial, el informe del Ararteko destacó las posibilidades que ofrecía el acogimiento familiar y su muy distinto nivel de desarrollo en unos territorios u otros: gran peso en Álava y Gipuzkoa, y muy escaso todavía en Bizkaia. Los datos recibidos siguen confirmando la validez de esta apreciación.

Pero, además de los datos cuantitativos sobre el acogimiento familiar y su evolución, sería necesario abordar la evaluación cualitativa de esta vía de atención. De hecho, han sido precisamente algunas de las asociaciones que promueven el acogimiento familiar quienes han planteado reiteradamente esta necesidad.

La entrega de un menor en acogimiento a una determinada familia no disminuye para nada la responsabilidad de la institución responsable sobre la atención que a aquél debe prestársele. Corresponde, pues, a los departamentos de Bienestar Social de las diputaciones forales buscar las fórmulas o poner los medios más adecuados para poder efectuar un seguimiento de los acogimientos familiares y evaluar sus aspectos positivos (a reforzar) y sus riesgos (a prevenir).

1.1.4. **SEGUIMIENTO DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL DE LAS RESIDENCIAS DE LA TERCERA EDAD**

El Ararteko analizó la situación de las personas ancianas, en las residencias de la tercera edad en un informe extraordinario que fue presentado al Parlamento Vasco en 1993.

Durante los años 1992 y 1993 se visitaron residencias, tanto públicas como privadas, con objeto de conocer el grado de protección de los derechos de este colectivo especialmente vulnerable y de evaluar si el estado y condiciones de los centros existentes permitía el ejercicio real de los derechos.

Esta institución considera que la función de tutelar los derechos de estas personas no termina con la presentación del informe, sino que es preciso realizar un seguimiento de las recomendaciones contenidas en él, por lo que todos los años se realizan visitas a los centros de la CAPV.

La calidad de la atención que reciben las personas mayores en las residencias es motivo de preocupación creciente para la sociedad en su conjunto y, en especial, para aquellas instituciones que tienen encomendada su tutela.

A propuesta del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, el Gobierno Vasco aprobó el 10 de marzo de 1998 el Decreto 41/1998 sobre los servicios sociales residenciales para la tercera edad, con el fin de garantizar la calidad de vida de las personas ancianas.

La nueva normativa pone especial atención en el espacio físico y en la calidad asistencial, y establece el plazo de un año para que las entidades existentes convaliden la autorización que les fue concedida. No obstante, establece un período transitorio de cinco años para cuando, por razones técnicas, fuera preciso un plazo más largo para la adaptación a los requisitos del nuevo decreto. El objetivo es garantizar el bienestar en el sentido más amplio del término.

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

Teniendo en cuenta que las residencias deben ir adaptándose a lo preceptuado en el decreto, la institución del Ararteko durante el presente ejercicio se ha limitado a hacer un seguimiento del cumplimiento de anteriores actuaciones. No obstante, se visitó también la residencia municipal de Ondarroa, que no había sido visitada por miembros de esta institución cuando se realizó el informe monográfico sobre residencias de tercera edad.

A continuación, se reflejará el resultado de las visitas efectuadas a los distintos centros de tercera edad.

- Residencia de Amurrio

Se ha conseguido aumentar el confort físico del centro, habilitando la zona de entrada de la residencia como área de esparcimiento. Además los residentes están utilizando el jardín anexo, de uso público y de titularidad municipal. Con ello se ha logrado mejorar su calidad de vida, ya que pueden disponer de un área externa.

Hay que reseñar que el servicio de enfermería ha mejorado. En la actualidad, además de la propia directora del centro, que es ATS-DUE, se ha contratado de lunes a domingo, 4 horas diarias, a un profesional externo.

- Residencia de Salvatierra-Agurain

Concebida para personas válidas, los condicionamientos arquitectónicos han llevado a que la Diputación Foral de Álava se plantee la necesidad de construir a medio plazo, una nueva residencia en Salvatierra.

Sin embargo, se han atendido las recomendaciones sobre la necesidad de introducir algunas mejoras en la residencia actual mediante la instalación de barras de seguridad y suelo antideslizante en los baños y aseos. También se han colocado timbres en todos los baños de la residencia.

Para que las personas discapacitadas puedan utilizar el teléfono por sí mismas, sin necesidad de ayudas, se ha colocado una cabina a media altura, en un lugar de fácil acceso.

El equipo del centro, con el asesoramiento de profesionales, ha elaborado un programa de animación y actividades en el que se incluyen actividades externas organizadas por el Ayuntamiento, así como las planificadas por el propio equipo del centro.

- San Martín de Azpeitia

La Diputación Foral de Gipuzkoa nos ha informado de que se han realizado obras de adaptación de los servicios higiénicos: se han suprimido las barreras y se han colocado plaquetas antideslizantes en los lugares húmedos. En la actualidad las obras están terminadas y se adecuan a los criterios de calidad exigidos.

Respecto a las actividades del centro, la dirección dispone de un proyecto elaborado sobre los programas de terapia ocupacional que se van a implantar en breve, cuando se renueve su financiación.

La introducción de estas mejoras contribuirá a incrementar la calidad asistencial, quedando pendiente de establecer un procedimiento de reclamación o queja, así como un sistema para recoger sugerencias.

- Residencia Nuestra Señora de Begoña-Santurtzi

El servicio de asistencia social que se venía realizando mediante la colaboración de estudiantes en prácticas está siendo reforzado por medio del Servicio Social del Ayuntamiento de Santurtzi.

Por otro lado, se están realizando los trámites necesarios para la puesta en marcha de un servicio de asistencia psicológica a los residentes, lo que contribuirá a mejorar la atención sanitaria que se presta en la actualidad.

Sorprende que esta residencia bien equipada y reformada recientemente siga sin ocupar 37 plazas de las 137 de que dispone, si bien es cierto que 19 de ellas se utilizan para cubrir las estancias temporales de verano.

Aunque la Diputación Foral de Bizkaia denunció unilateralmente el convenio suscrito en 1992 con el Ayuntamiento de Santurtzi para la ocupación de 66 plazas asistidas, de hecho se han seguido cubriendo. Sin embargo, la carencia de plazas en residencias públicas contrasta con la infrautilización de esta residencia, de titularidad

municipal, ubicada en una de las zonas más pobladas y socialmente más necesitada de Bizkaia.

- Residencia de ancianos de Basauri

Atendiendo a nuestras recomendaciones, se ha modificado el suelo de las duchas, colocando una doble tela asfáltica antideslizante y eliminando los platos para favorecer el acceso de toda persona con dificultad de movimiento o que deba utilizar sillas de ruedas. También se han colocado barras y pasamanos.

Para el ejercicio 1999 está previsto el acondicionamiento de los baños geriátricos de todas las plantas. También se ha encargado al arquitecto municipal el estudio para cerrar la terraza, que ocupa una superficie de 209 m² y a la que se accede a través de una de las dos salas de que dispone la residencia. Con ello se incrementará el espacio y el confort del centro.

Sin embargo, no está previsto reestructurar las habitaciones para adaptarse a las prescripciones del decreto. En la actualidad hay 20 habitaciones de 3 camas, 2 habitaciones individuales y 7 dobles de dimensiones reducidas. Ninguna tiene baño incorporado, por lo que el cumplimiento de la normativa supone una reducción sustancial del número de plazas.

La necesidad de proporcionar a las personas residentes una asistencia de calidad va a traer consigo una reestructuración del espacio y del mobiliario de las habitaciones.

En cuanto a la política organizativa del centro, a pesar de que cuenta con el asesoramiento de profesionales cualificados, en la actualidad no existen actividades programadas ni se desarrolla ningún tipo de terapia ocupacional. Son muy escasas las actividades que a lo largo del día realizan las personas residentes, por lo que sería aconsejable que se desarrollaran las actividades programadas por los profesionales.

- Residencia asistida de Leioa

En 1996 representantes de la institución del Ararteko visitaron la residencia asistida de Leioa para comprobar si se habían atendido las recomendaciones contenidas en el informe sobre residencias de tercera edad en la CAPV.

En esta visita se comprobó que los problemas se habían agudizado, debido, por una parte, al deterioro del inmueble por el transcurso del tiempo y a la falta de inversión en aspectos materiales, y por otra, al mayor grado de discapacidad de las personas residentes.

La utilización de las galerías anexas a las habitaciones como comedor, que inicialmente se había planteado como una solución puntual, en el momento de la visita era habitual para 213 de los 300 residentes.

La existencia de 60 habitaciones con 4 camas cada una y la falta de espacio para la utilización de sillas de ruedas, grúas u otras ayudas técnicas hacía necesario convertir las galerías anexas en espacios multiusos, creándose situaciones que bien podían considerarse atentatorias a la intimidad de las personas.

Estos y otros aspectos que hacían referencia a la política organizativa del centro y al grado de participación de las personas usuarias fueron puestos en conocimiento del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, con el fin de mejorar la calidad de la asistencia.

Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido y los requerimientos realizados, no se recibió ninguna respuesta. Por ello, se consideró conveniente visitar de nuevo las instalaciones para comprobar si se habían realizado las reformas de que se había hecho eco la prensa local.

En esta nueva visita se comprobó que las obras tenían por objeto ir transformando la residencia en 4 minirresidencias, una en cada planta, coordinadas entre sí, pero con funcionamiento independiente. Con ello se pretendía romper el carácter exclusivamente institucional del centro y ofrecer una asistencia más personalizada.

Aunque se mantiene el comedor ubicado en la planta baja del edificio con capacidad para 90 residentes, se han habilitado comedores en todas las plantas, instalándose junto a éstos dos baños geriátricos. También se han sustituido las ventanas y se han instalado puertas cortafuegos en todas las plantas.

La nueva configuración de la residencia ha supuesto la desaparición de las 20 camas de enfermería ubicadas en la planta baja y la habilitación de una zona de enfermería por cada planta.

Esta reubicación se ha hecho sin modificar las instalaciones existentes, aunque se pretende dotar a estas zonas de enfermería de las reformas necesarias para prestar una asistencia de calidad.

- Residencia de Ondarroa

La residencia de ancianos de Ondarroa, con capacidad para 54 personas, es un edificio nuevo, de cuatro plantas y terraza, situado en el centro del pueblo. Dispone de buenas instalaciones y servicios y su ubicación en el entramado urbano le permite utilizar los servicios comunitarios.

Todas las plantas disponen de una pequeña sala de estar donde también se pueden recibir visitas. Hay un cuarto de baño cada dos habitaciones y en el momento de la visita se estaban reformando 24 baños para suprimir los platos de las duchas y eliminar barreras. Cada planta dispone, además, de un baño geriátrico. Aunque se valora muy positivamente el esfuerzo que está realizando el Ayuntamiento de Ondarroa para prestar un servicio de calidad, durante la visita constatamos algunas deficiencias que se ha recomendado subsanar.

Así, sería aconsejable la colocación de pasamanos en la planta baja y en la primera planta del edificio, para facilitar el desplazamiento a los residentes por estos espacios que hoy resultan de difícil acceso para aquellos mayores con movilidad reducida. Asimismo, convendría colocar un teléfono a media altura, en una zona tranquila del centro, para que pudieran utilizarlo los residentes que precisan sillas de ruedas.

Aunque la residencia está bien equipada y conservada, en las reformas que se vayan introduciendo habría que diferenciar espacios y servicios mediante la instalación de carteles indicativos o pintando las distintas áreas con colores diferentes para favorecer la orientación de las personas usuarias, en especial, las de edad más avanzada. También debería motivarse a los residentes para que participen y decoren sus habitaciones con efectos personales.

En otro orden de cosas, teniendo en cuenta tanto las recomendaciones que esta institución realizó en el informe, como el nuevo decreto sobre servicios sociales residenciales, la residencia debe contar con un folleto informativo en el que, de un modo claro, se hagan constar los objetivos del centro, las instalaciones y servicios, el reglamento de régimen interior, las especificaciones sobre el uso de servicios, normas de

seguridad, precios, cauces de participación y procedimientos de reclamación. Asimismo, hemos planteado la necesidad de promocionar la participación de los ancianos en el funcionamiento general de la residencia, ya que son los principales protagonistas de la residencia en que viven.

Igualmente, sería conveniente programar actividades para facilitar la participación de los residentes en las actividades de ocio, lo que reforzaría el papel que en la actualidad realizan los voluntarios.

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

En el informe sobre la asistencia no residencial a la tercera edad se pretendía analizar la situación de los ancianos vascos no residenciados y, más en concreto, cuál es la respuesta que dan los poderes públicos a sus necesidades y cuáles son los derechos de los ancianos usuarios de los servicios sociales no residenciales para la tercera edad de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

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

El análisis de la situación las personas que utilizan el servicio de asistencia domiciliaria se realizó mediante la utilización de técnicas de muestreo representativas de la situación de los usuarios en cada territorio histórico, de tal forma que permitiera extraer conclusiones en el ámbito de la comunidad.

Respecto a los centros de día, dado que su número lo permitía, se visitaron los 22 centros para ancianos existentes a la fecha de finalización del informe, noviembre de 1995, recogiendo en todos ellos información acerca de las características del entorno físico, dotación de servicios y de personal, así como de las prácticas profesionales.

Hay una tendencia a la creación de centros de día, normalmente de ámbito municipal, que se habilitan aprovechando la existencia de una residencia u hogar de jubilado. Con esta modalidad de atención se proporcionan a las personas ancianas cuidados asistenciales sin tener que renunciar a la vida familiar.

La institución del Ararteko realiza todos los años visitas para comprobar el grado de seguimiento de las recomendaciones y si los nuevos centros reúnen las condiciones adecuadas y proporcionan a las personas ancianas una atención de calidad.

- Centro de día de San Marcial

Este centro situado en el barrio de Alza de Donostia/San Sebastián estaba integrado en el entramado urbano, lo que permitía acceder a los servicios comunitarios.

Sin embargo, al haberse habilitado aprovechando instalaciones del club de jubilados, carecía de las instalaciones adecuadas para prestar una atención de calidad, puesto que no se habían instalado baños geriátricos y los aseos no tenían suelo antideslizante ni barras de seguridad.

El edificio necesitaba ser reformado para eliminar las barreras arquitectónicas, instalar pasamanos continuos...

El Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, considerando la importancia de las mejoras que debería realizar para prestar un buen servicio, acordó el cierre del centro y

el traslado de los ancianos al Centro de día Txara 1 en Intxaurreondo, recientemente inaugurado.

- Centro de día de Irun

Como seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe se visitó el centro de día de Irun, integrado en los servicios sociales de la 3ª edad del Ayuntamiento de Irun.

El centro, inaugurado en 1985, tiene capacidad para 20 usuarios, si bien en el momento de la visita había 16 personas en lista de espera, lo que demuestra la buena acogida de este servicio.

Su ubicación junto al club de jubilados y a la residencia de ancianos permite compartir algunos servicios, lo cual contribuye a aumentar la calidad asistencial.

Aunque cuenta con buenas instalaciones y servicios, durante la visita pudimos apreciar algunas deficiencias que hemos aconsejado subsanar para prestar una mejor atención. Así, resulta necesario colocar suelo antideslizante en los baños y aseos, así como asideros de apoyo para las personas con dificultades motoras. En posteriores remodelaciones se deberán instalar timbres o algún otro sistema de alarma que permita una rápida asistencia a los usuarios en caso de necesidad.

El Ayuntamiento ha previsto el acondicionamiento de uno de los jardines interiores como zona de esparcimiento para que las personas discapacitadas puedan disfrutar de un espacio abierto sin correr ningún peligro.

- Centro de día de Andoain

El centro de día de titularidad municipal está integrado en el edificio denominado Centro de Servicios Sociales Ambrosio Olabide. Se trata de un edificio nuevo, con mucha luz donde se ha proyectado la atención social de una forma integrada, pero con funcionamiento independiente de los servicios.

El centro de día ocupa la planta baja y la primera planta del cuerpo más elevado del edificio, con una superficie útil de 332 m² y 307 m² respectivamente. Tiene capacidad para atender a 25 personas, aunque el convenio suscrito con la Diputación es sólo para 15 plazas. En el momento de la visita estaba en estudio la posibilidad de ofertar las llamadas "plazas de respiro", con carácter temporal, con el fin de liberar a las familias que se hacen cargo de sus mayores.

El servicio médico y de enfermería es el comunitario, pero se presta en el propio centro. También dispone de transporte adaptado para las personas que tienen dificultad para acceder por sus propios medios.

Se realiza terapia ocupacional y gimnasia de mantenimiento. Existen también actividades programadas como excursiones, fiestas...

Aunque el centro dispone de buenas instalaciones, no se tuvo en cuenta la conveniencia de instalar timbres en los aseos y cuartos de baño, por lo que en futuras remodelaciones o ampliaciones sería conveniente instalar timbres o algún sistema de aviso que permita una rápida asistencia a los usuarios en caso de necesidad.

- Centro de día Bideberri

Es un centro pionero, pues se constituyó con ayudas de la Unión Europea para colectivos marginados. Situado en la calle Conde Mirasol de Bilbao, está gestionado

por 8 mujeres que se convirtieron en empresarias mediante un proyecto elaborado por Lan-Ekintza. Actualmente reciben asesoramiento de Ungantzi (servicios para la promoción del bienestar).

Tiene capacidad para 20 personas, aunque actualmente son 16 los usuarios de este servicio, que cuenta con la colaboración de voluntarios y personal en prácticas para realizar actividades sociorecreativas y culturales.

El local pertenece a viviendas sociales del Ayuntamiento de Bilbao y está bien equipado, sin embargo, no se ha previsto la colocación de pasamanos continuos en paredes, carencia que se ha recomendado subsanar.

- Centro de día de Zarautz

Este centro de titularidad municipal fue inaugurado en 1996. Tiene capacidad para 21 personas, aunque en el momento de la visita sólo estaban cubiertas 17 plazas.

En 1998 se inauguró la 2ª planta para poder prestar una mejor atención a aquellas personas ancianas con un mayor grado de discapacidad.

Los servicios médico-sanitarios son los comunitarios y se cuenta, además, con un servicio de enfermería, 2 horas semanales, y el asesoramiento de un terapeuta que programa y supervisa las actividades de los usuarios.

Si bien el centro está integrado en el hogar del jubilado, con el que comparte algunos servicios, su funcionamiento es independiente.

Las instalaciones son las adecuadas y se encuentran en buen estado de conservación. Sin embargo, no se tuvo en cuenta la conveniencia de instalar timbre en los aseos y baños, por lo que en posteriores remodelaciones o ampliaciones se debería instalar algún sistema de alarma que permita la rápida asistencia en caso de urgencia o indisposición de las personas ancianas.

1.1.6. SEGUIMIENTO DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL SOBRE LA ATENCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN EN LA CAPV

En 1998 se han realizado visitas a centros de menores en situación de desprotección. En unos casos se pretendía hacer un seguimiento de las recomendaciones y sugerencias efectuadas cuando se realizó el informe sobre esta materia. En otros casos, al tratarse de centros nuevos, se pretendía conocer las instalaciones y servicios prestados.

- Minirresidencia Zabaleta de Donostia/San Sebastián

La visita tenía por objeto hacer un seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe y conocer las medidas adoptadas en él para que uno de los menores, invidente, pudiera desenvolverse con facilidad.

En la visita se tuvo conocimiento de que la Organización Nacional de Ciegos Española (ONCE) está colaborando con la asociación para mejorar la calidad de vida del niño invidente. Sin embargo, más que proponer modificaciones en el piso, como inicialmente se pensaba, están educándole para que aprenda a desenvolverse con soltura en todos los aspectos de la vida diaria.

El niño, que está escolarizado, recibe el asesoramiento y apoyo de un monitor de la ONCE y, dado que fue vidente, se desenvuelve bien por la ciudad.

Es preciso señalar que se han atendido las recomendaciones que hacían referencia a la necesidad de incrementar la plantilla de educadores, que han pasado de tres educadores a cuatro en cada piso.

También se apreció que los menores habían personalizado y decorado las habitaciones y que se había instalado un extintor en el piso de Zabaleta.

En el transcurso de la visita, tanto la responsable del piso como los educadores mostraron su preocupación por la falta de alternativas a la institucionalización.

Consideran que los tiempos de valoración son muy largos y que se realizan pocos acogimientos familiares. Abogan por que se utilicen todas las posibilidades que ofrece la legislación actual para hacer acogimientos preadoptivos. Opinan que debería analizarse esta problemática para que los niños puedan acudir en el futuro y tengan más opciones que las que están teniendo los niños que actualmente viven en el piso.

- Centro de menores de Zubide

Es un centro de urgencias para menores de ambos sexos con edades comprendidas entre 10 y 18 años, donde conviven jóvenes con problemáticas muy diferentes. Es frecuente que su estancia en el piso se produzca como consecuencia de una denuncia, de una fuga o porque haya habido necesidad de separarlos de sus familias por malos tratos, abusos sexuales...

Los más pequeños no suelen entender su situación y en ocasiones se pueden sentir culpables, por lo que hay que prestarles una atención especial, orientarles e indicarles cuál es el motivo de su estancia en el piso.

Los educadores realizan el trabajo de contención y cuidado de los menores, mientras que Gizartekintza-Departamento de Servicios Sociales de la Diputación de Gipuzkoa valora cada situación y decide si es conveniente el retorno al hogar familiar o el acogimiento en una familia o residencia.

La problemática de estos menores en un piso de urgencia suele trascender a su entorno y, en algunos casos, puede resultar molesta para los vecinos. Para evitar estas situaciones y mejorar la atención a los niños, niñas y jóvenes en situación de desprotección, Gizartekintza ha puesto en marcha un centro en Hernani, remodelando y equipando un edificio con capacidad para 12 menores.

El objetivo es atenderles en mejores condiciones y evaluar su situación en un tiempo máximo de dos meses. Este proyecto, que está previsto empiece a funcionar en febrero de 1999, supondrá el cierre del piso de Zubide.

- Nuevo Futuro de San Ignacio

La visita tenía por objeto comprobar el grado de seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe y en especial las relaciones entre el equipo de responsables y los menores, pues en la visita realizada cuando se elaboró el informe habían surgido dudas sobre el trato que reciben los menores.

En la entrevista se comprobó que los niños estaban relajados y en actitud comunicativa, mostrándose interesados en conocer sus derechos y los mecanismos que deberían utilizar en caso de no estar conformes con alguna norma o sanción.

La institución ha recordado a la asociación la conveniencia de contar con un documento declarativo de las funciones y los objetivos de los servicios residenciales.

También se ha pedido que cada servicio residencial cuente con un folleto informativo en el que, con claridad y utilizando una redacción y lenguaje adaptado a la capacidad de entendimiento de los menores, se especifiquen las funciones del centro, las pautas de convivencia, las directivas de los usuarios y los procedimientos de queja.

- Colegio San José Artesano

El centro, de titularidad pública, atiende a menores de ambos sexos con edades comprendidas entre 8 y 19 años. Situado en una zona rural próxima a Bilbao se encuentra en el interior de una gran finca, con amplios espacios verdes y varios campos de deportes.

El objeto de la visita era hacer un seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe, pues este centro con capacidad para 92 residentes, en el momento de la visita tenía 85 plazas cubiertas, 74 de chicos y 11 de chicas.

Los menores están matriculados en 28 centros diferentes, ya que se pretende lograr la integración social, que difícilmente se conseguiría si estudiaran juntos.

Aunque el edificio está bien conservado las instalaciones del centro merecen una valoración positiva, consideramos que se deberían introducir modificaciones de índole estructural en el pabellón destinado a menores.

Este pabellón lleva años sin reformarse y el aspecto que presenta es muy institucional. Los niños no pueden colocar posters, pues los tutores alegan que están pendientes la reforma de las habitaciones y la instalación de corcho en las paredes. Hace unos años se iniciaron reformas para dar una mayor autonomía a los diferentes grupos y pabellones. Sin embargo, al no hacerse una reforma global, aquélla no funcionó. En la actualidad existe una cocina central y, en los pabellones con instalación de cocina, ésta sólo se usa esporádicamente para preparar alguna merienda, celebrar fiestas...

La reestructuración debería suponer la desaparición de las habitaciones múltiples y posibilitar que los menores personalicen y decoren sus habitaciones.

En la visita se comprobó que el centro había atendido las recomendaciones realizadas anteriormente en el sentido de que era conveniente destinar un pabellón con habitaciones individuales para el grupo de chicas, en lugar de las habitaciones múltiples que tenían cuando se hizo el informe.

En relación con los aspectos de organización y gestión del centro, los menores han manifestado que en ocasiones no funcionan los mecanismos de reclamación y queja. Si bien la dirección del centro ha indicado la posibilidad que existe de reclamar ante el director, consideramos que debería señalarse, con carácter reglado, qué conductas son inadecuadas y establecer los mecanismos de reclamación que puedan ser utilizados por los menores en caso de sanción.

En un centro de estas características la relación con las familias es escasa y puntual. En este sentido, el director del centro valora muy positivamente los programas que están realizando los equipos de intervención comunitarios para facilitar la integración de los menores en sus familias. Sin embargo, estos programas no funcionan los fines de semana, que es cuando los menores se relacionan con sus familias, por lo que sería conveniente disponer de algún tipo de atención para solventar los problemas que puedan surgir en la convivencia.

- Centro de acogida de menores extranjeros de Martutene

En septiembre de 1997 el Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa puso en marcha este centro, gestionado por la Cruz Roja, con objeto de prestar atención a los menores en situación de riesgo, procedentes de otros países, principalmente del norte de África.

El centro, pionero en el Estado, acoge a menores de ambos sexos, con edades comprendidas entre los 6 y los 18 años. Tiene capacidad para 9 residentes, aunque en ocasiones ha llegado a albergar a 17 menores. Sin embargo, de los 110 menores que pasaron por el centro en el primer año de su funcionamiento, sólo cuatro llegaron a tener un proyecto de vida, integrándose en la sociedad.

Antes de la puesta en marcha de este servicio, los menores transeúntes sin familia eran atendidos en los pisos de acogida, lo que resultaba muy conflictivo.

En la actualidad, la problemática tan compleja que atiende el piso de Martutene aconseja estudiar otras soluciones para diferenciar los diferentes proyectos. Ello permitirá dar mayor estabilidad a quienes pretendan permanecer e integrarse en la sociedad, separándoles de quienes precisan una atención puntual por estar de paso.

Es necesario que se busquen soluciones para regularizar la situación de estos menores, ya que la dificultad de legalizar las estancias actúa como freno para la integración social, existiendo el riesgo de que muchos se vean abocados a la delincuencia.

La institución del Ararteko ha solicitado información a la Diputación Foral de Gipuzkoa para conocer en cuántos casos el organismo foral ha asumido la tutela de los menores y cuáles son las circunstancias que han impedido la protección legal en otros supuestos.

- Hogar socioeducativo Sansoheta

Este centro dependiente de la Diputación Foral de Álava se inauguró a finales de 1997, por lo que no fue evaluado cuando se realizó el informe sobre la *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección*.

Este servicio está dirigido a atender a chicos y chicas en situación de riesgo social, acogidos en servicios de protección o que provienen de sus propias familias y necesitan un recurso educativo especializado de carácter transitorio. Dado que la integración en su entorno es un objetivo fundamental, se establecerán los programas necesarios para lograrlo.

Se pretendió que la ubicación del centro, en una zona cercana y comunicada con el casco urbano de Vitoria, facilitara la participación de los menores en actividades regladas y su integración social.

Se trata de un edificio de 2 plantas que fue construido en 1997 por la Diputación Foral de Álava para atender a menores de ambos sexos, con edades comprendidas entre 12 y 18 años que presentan dificultades para integrarse en acogimientos residenciales.

Tiene capacidad para 12 plazas residenciales y 3 de actividades de día y se quiere crear un régimen de convivencia similar al familiar y en el que como norma general las actividades escolares y/o prelaborales se realizarán fuera del centro, en función del proceso educativo.

No obstante, en el momento de la visita, de los 8 menores residentes solamente 2 estaban escolarizados. Los demás realizaban cursos y talleres en el propio centro.

En la entrevista realizada con los menores no escolarizados se quejaron de la rigidez de las normas de convivencia y de la frecuencia de las sanciones. Hicieron hincapié en la dificultad que tienen para relacionarse con el mundo exterior y para disfrutar de los espacios libres de que dispone el centro.

Manifestaron que durante las 2 horas de tiempo libre que tienen por la tarde no pueden salir al exterior del edificio y jugar al baloncesto, pues este "privilegio" sólo lo disfrutaban quienes se encuentran en una determinada fase de rehabilitación. Se quejaron, por tanto, de sentirse encerrados y de vivir con ansiedad.

La institución del Ararteko considera muy buenas las instalaciones del centro y el proyecto que existe para dotarlo de un frontón cubierto. Sin embargo, considerando prioritaria la integración social de los menores, hemos solicitado que la Diputación Foral de Álava nos informe sobre si los menores que no acuden a estudiar a centros externos pueden participar en algún otro tipo de actividad, ya sea deportiva, cultural o de esparcimiento.

Igualmente, se ha solicitado información sobre los mecanismos de reclamación y queja que pueden utilizar los menores en caso de disconformidad con las sanciones impuestas y los criterios que se utilizan para acordar la estancia y permanencia en este centro.

1.1.7. SEGUIMIENTO DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL DE LOS CALABOZOS Y LOS DEPÓSITOS MUNICIPALES

En el año 1990 el Ararteko elaboró un informe extraordinario sobre calabozos de la Ertzaintza y centros de detención municipales. Con la presentación de este informe al Parlamento Vasco se pretendía poner de manifiesto la situación de estos centros de detención, donde los detenidos deben pasar horas privados de libertad en condiciones que, a veces, se pueden considerar poco respetuosas para la dignidad de las personas.

En el informe se señalaron los antecedentes normativos y los estudios de derecho comparado, con objeto de plantear ante los organismos competentes recomendaciones que permitieran mejorar las condiciones de estos centros, en la confianza de que ello contribuirá a mejorar el trato que reciben las personas detenidas.

La institución pretende que la labor de supervisión no termine con la presentación del informe, por lo que todos los años se realizan visitas de seguimiento a dichos centros.

A) Calabozos de la Ertzaintza

Durante el año 1997 no se visitaron calabozos de la Ertzaintza, pues el Departamento de Interior del Gobierno Vasco estaba realizando importantes obras de remodelación para adaptar el tamaño y condiciones de las celdas a las directrices fijadas por el Consejo de Europa y a las recomendaciones de esta institución.

En 1998 se ha visitado las dependencias policiales de Zarautz y Galdakao. Las visitas se centraron -aunque no exclusivamente- en la observación de las zonas destinadas a calabozos, y suscitaban las siguientes apreciaciones:

- Comisaría de Zarautz

Las mencionadas dependencias han sido reformadas recientemente, y durante la visita no se apreció ninguna irregularidad digna de mención. Estimamos que la

zona destinada a calabozos reúne las condiciones adecuadas para la función que cumple.

No obstante, según nos informaron, la comida y la cena suelen consistir en bocadillos. Como ya pusimos de relieve en nuestra intervención del año 1996, esta práctica puede resultar aceptable cuando el período de detención es corto, pero si éste se prolonga ha de ofrecerse al menos una comida completa y caliente al día.

- Comisaría de Galdakao

Las dependencias destinadas a calabozos en la Comisaría de Galdakao presentan notables deficiencias que se ha recomendado subsanar: escaleras estrechas, sin que se haya previsto ningún medio mecánico para salvar esa barrera arquitectónica, celdas de tamaño muy pequeño, aseo sin ningún tipo de medida para preservar la intimidad, etc.

Al parecer, está prevista la realización de obras de reforma en dichas dependencias, por lo que cabe suponer que, al igual que en el resto de comisarías ya modificadas, se tendrán en cuenta las sugerencias que esta institución ha dirigido al Departamento de Interior en anteriores ocasiones. Esperamos que los cambios orientados a mejorar las condiciones de la detención se lleven a cabo en breve.

Con relación al sistema de registro, nos han llamado la atención las diferencias de funcionamiento detectadas con ocasión de las visitas realizadas. Mientras que en la Comisaría de Galdakao únicamente se utiliza el registro informático implantado el pasado año 1998, en la de Zarautz, junto con ese sistema se ha restablecido -desde el mes de septiembre- el anterior de anotaciones en el libro de registro. A la vista de esa diversidad, el Ararteko ha solicitado información sobre esta diferencia de criterios al Departamento de Interior.

B) Depósitos municipales de detenidos

- Depósito municipal de detenidos de Vitoria/Gasteiz

La primera de las visitas tuvo por objeto el centro de detención de la Policía Municipal de Vitoria/Gasteiz. Aunque se visitaron las dependencias destinadas a calabozos, también se hicieron otras apreciaciones sobre aspectos del funcionamiento que pueden contribuir a mejorar la calidad del servicio:

a) La zona de calabozos está situada en la planta baja del edificio destinado a los servicios de Policía Local, lo que permite la entrada de luz natural y da sensación de cierta amplitud a las instalaciones. Existe un acceso independiente que permite a la persona detenida acceder directamente desde el vehículo policial, aspecto que también merece una valoración positiva. Sin embargo, este acceso tiene una escalera de dos peldaños, con otro escalón después de la plataforma de entrada, y no se ha previsto ningún medio que facilite a las personas con discapacidades físicas salvar esa barrera arquitectónica, lo que se estima necesario.

b) Hay seis celdas individuales con una superficie aproximada de 6,5 m², dos de las cuales se utilizan como almacén. Según el informe remitido al Gobierno español por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) en 1994, se considera recomendable una superficie de 7 m² aproximadamente para las celdas individuales usadas para

pernoctar, con una separación de 2 m o más entre las paredes. Asimismo, en el informe de esta institución sobre estos centros de detención, se aconsejaba un espacio mínimo de 6 m² (p. 28). Por tanto, el tamaño actual de las celdas resulta adecuado.

Los habitáculos cuentan con una repisa con borde redondeado y adosada a la pared como único mobiliario. Se proporciona a la persona detenida una colchoneta con espesor suficiente para aislar del frío y, si bien no son desechables, presentaban buen aspecto. Por el contrario, las mantas que, según nos informaron, se cambian y se desinfectan después de cada utilización, daban cierta sensación de suciedad. Puede ser conveniente sustituirlas por otras de un solo uso. También ha de asegurarse el carácter ignífugo de estos materiales.

El acabado de pintura lavable que recubre las paredes se considera adecuado.

Las puertas son de madera, con una abertura de 40 x 60 cm que permite la entrada de luz natural. La iluminación eléctrica se controla desde el exterior, pero no se puede graduar. Esta posibilidad resultaría aconsejable, con el fin de permitir tanto el sueño como la lectura.

c) En cuanto a las instalaciones sanitarias, existe únicamente un aseo que cuenta con inodoro y lavabo, pero carece de ducha, lo que supone una deficiencia importante. También hay que proporcionar a los detenidos útiles de aseo como, por ejemplo, jabón y toalla. Llama la atención, asimismo, que, a diferencia de las puertas de las celdas, la del aseo no tiene mirilla, de modo que resulta imposible cualquier vigilancia sobre el detenido mientras se encuentre en él. Aunque las instalaciones sanitarias deben contar con medidas para preservar la intimidad -como tabiques a media altura o cristales translúcidos-, parece que éstas no pueden implicar una renuncia absoluta al control.

d) Respecto al sistema de vigilancia, un circuito cerrado de TV, con cámaras en el interior de tres de las celdas, permite el control visual permanente de los detenidos. Esta circunstancia pone de manifiesto el conflicto de intereses entre la vigilancia eficaz y el respeto a la intimidad de la persona detenida. Parece que, salvo casos excepcionales de sujetos especialmente peligrosos -en una apreciación basada en indicios objetivos-, debe prevalecer la salvaguarda de un mínimo de intimidad personal. Téngase en cuenta, además, que de forma habitual -a veces no plenamente justificada- se priva a los detenidos de todos los objetos personales que puedan implicar un peligro, incluidos el cinturón o los cordones de los zapatos, por lo que el riesgo de agresiones o autolesiones disminuye. Por estos motivos, parece aconsejable que las cámaras se coloquen sólo en el pasillo o, al menos, que el control visual del interior de las celdas no sea permanente.

e) Por lo que se refiere al resto de las dependencias utilizadas durante la detención, se visitó la sala donde se realiza la diligencia de cacheo o registro personal del detenido, que carece de cualquier mobiliario, así como el despacho donde se realiza la reseña de datos personales y fotográficos. Según nos indicaron, también permanecen en aquella sala -sin pasar por los calabozos- los detenidos menores de edad. Aunque lo preferible en estos casos es no efectuar la detención, si ésta resulta inevitable, será preciso acondicionar la sala mencionada con el mobiliario adecuado.

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

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

Por otro lado, sería conveniente que todas las páginas de los libros de registro estuviesen numeradas, de modo que, al utilizar una por cada detención, mediante una simple consulta pudiera conocerse el número de detenciones realizadas. También sería deseable que las denominaciones de los apartados del libro estuviesen en bilingüe. Puede afirmarse, asimismo, que la información que el libro citado proporciona resulta escasa: debe hacerse constar cualquier incidencia que pueda darse durante el curso de la detención (agente encargado de la custodia, revisiones médicas, medicación que se suministra, salidas, visitas, asistencia de abogado o intérprete, etc.), para lo que resulta necesario disponer de más espacio en el libro.

En cuanto a la diligencia de información de derechos al detenido, la redacción del acta existente resulta aceptable, aunque puede mejorarse notablemente: por una parte, el art. 520 de la LECr obliga a informar a la persona afectada “*de los hechos que se le imputan y las razones motivadoras de su privación de libertad*”. Por ello, debe dejarse un espacio al efecto, para garantizar que el detenido conoce el hecho concreto que se le atribuye, y no sólo la calificación jurídica que éste merece; por otra parte, sería conveniente que, inmediatamente después de cada pregunta, se haga constar si la persona detenida ha comprendido el derecho en cuestión, así como su voluntad de ejercerlo o no.

Resulta oportuno, igualmente, que la Policía Local disponga de un modelo de acta de información de derechos redactado en euskara, para el supuesto de que la persona detenida opte por utilizar esa lengua. Sería deseable, incluso, contar con traducciones del acta en otros idiomas extranjeros, si ello fuese posible.

- Depósito municipal de detenidos de Irun

Los calabozos están ubicados en las dependencias del nuevo edificio de la Policía Municipal inaugurado en diciembre de 1997. Disponen de acceso independiente que permite la entrada de la persona detenida directamente desde el vehículo policial lo que se valora de forma positiva.

Al tratarse de una comisaría recientemente inaugurada, se ha construido teniendo en cuenta las recomendaciones del informe remitido al Gobierno español por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) en 1994, así como el informe de esta institución.

En efecto, las 3 celdas individuales tienen más de 7 m² cada una y la celda comunitaria es de 5 x 3,20 m. Todas ellas tienen luz natural y la luz artificial se puede regular desde el exterior. El revestimiento de las celdas se ha hecho con pintura lavable, evitando materiales que favorezcan las autolesiones.

El aseo dispone de ducha, donde se ha instalado un tabique a media altura para preservar la intimidad de los detenidos. En el momento de la visita, junto al lavabo había papel higiénico y jabón.

Se han colocado 2 cámaras de TV, una para controlar la entrada de vehículos y otra en el pasillo contiguo a las celdas, con lo que se evita la instalación en el interior de aquéllas, para preservar la intimidad de las personas detenidas.

Por lo que se refiere a la diligencia de información de derechos, estimamos muy adecuada la existencia de actas redactadas en varios idiomas y, aunque la redacción es correcta, hemos sugerido algunos aspectos que pueden ser mejorados.

Se ha recomendado tener en cuenta que el art. 520 de la LECr obliga a informar a la persona afectada “de los **hechos** que se le imputan y las **razones** motivadoras de su privación de libertad”, y que no es suficiente hacer constar la denominación del delito de que se le acusa. Dicho de otro modo, hay que garantizar que la persona conozca los hechos, no la calificación jurídica que éstos merecen.

Por otra parte, nos llama la atención la casilla sexta de las destinadas a recoger la manifestación del detenido, donde consta que “*renuncia a la preceptiva asistencia de letrado*”. Este texto contiene una contradicción, puesto que sólo es posible renunciar a la asistencia letrada cuando ésta no se exige legalmente, es decir, cuando no es preceptiva. Seguramente se trata de un simple error de redacción, por lo que resultará fácil corregirlo.

- Depósito municipal de detenidos de Barakaldo

Las observaciones realizadas durante la visita a los depósitos municipales de la policía municipal de Barakaldo fueron trasladadas al responsable municipal que ha dado respuesta a nuestras recomendaciones.

En la zona de calabozos existe un acceso independiente que permite la entrada de la persona detenida directamente desde el vehículo policial, lo que juzgamos adecuado. No obstante, este acceso tiene una escalera de dos peldaños, sin que se haya previsto ningún medio que facilite a las personas con discapacidades físicas salvar la barrera arquitectónica.

Aunque el ingreso de detenidos con minusvalías se pueden efectuar con el auxilio de los propios miembros del cuerpo policial, habida cuenta de que se trata de una sugerencia que se acomoda a las previsiones contenidas en la Ley 20/97, de 4 de diciembre, del Parlamento Vasco para la promoción de la accesibilidad, el Ayuntamiento, en la medida de las disponibilidades presupuestarias, va a estudiar su materialización tan pronto como sea posible. También se eliminarán los escalones de acceso al edificio y se estudiará la sugerencia de mejorar el sistema de iluminación de las celdas.

Respecto a las instalaciones sanitarias que carecen de ducha, el Ayuntamiento ha tratado de minimizar esta carencia, alegando que, en todo caso, podría ser subsanada utilizando las del edificio policial, en caso de necesidad.

Valoramos las dificultades técnicas para dar una rápida solución a este problema, pero una adecuada prestación del servicio público debe incluir las reformas oportunas para que el aseo disponga de una ducha en la que se deberá instalar un tabique a media altura o cualquier otro sistema que, permitiendo la vigilancia de la persona detenida, garantice su intimidad.

Comparte el Alcalde la reflexión que hizo esta institución sobre la existencia de un conflicto de intereses entre la privacidad de los detenidos y la vigilancia eficaz, considerando prevalente la segunda. No obstante, manifiesta que la vigilancia se desarrolla con criterios de racionalidad y mínimo coste para la intimidad de las personas detenidas y que ésta es la filosofía que preside la actuación diaria en el servicio.

La carencia de un detector de humos en la zona de las celdas se considera una recomendación atendible y se van a adoptar las medidas oportunas para subsanarlas.

También se va a estudiar la posibilidad de instalar algún sistema de calefacción en esta parte del edificio.

La comida y la cena que se ofrecen a los detenidos suele consistir en bocadillos, por lo que hemos aconsejado que si la estancia se prolonga debe ofrecerse al menos una comida caliente al día. El Ayuntamiento tomará en consideración esta propuesta, tratando de conjugar el derecho del detenido a una alimentación digna con el mantenimiento de su seguridad e integridad, que puede verse amenazada por la posibilidad de utilizar los utensilios de cocina como instrumentos de agresión.

Se va a atender la recomendación que hizo esta institución en el sentido de poner a disposición de las personas detenidas un modelo de acta de información de derechos redactado en euskara, para el caso de que alguna persona opte por utilizar esa lengua.

Por otra parte, se va a modificar la diligencia de información de derechos a los detenidos, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 520 de la LECr, que obliga a informar a la persona afectada de los hechos que se le imputan y de las razones que motivan su privación de libertad. Se evitará, por tanto, la calificación jurídica de los hechos.

Esta institución ha estimado muy positivo el esfuerzo que está llevando el Ayuntamiento de Barakaldo en la formación continuada de los agentes.

- Depósito municipal de detenidos de Santurtzi

Lo observado durante la visita llevó a considerar muy deficiente el depósito municipal, por lo que esta institución aconsejó suspender la utilización de dichas dependencias para la reclusión de personas detenidas, hasta que se subsanen las deficiencias más graves detectadas en la zona de calabozos.

La visita se centró -aunque no exclusivamente- en la observación de las dependencias destinadas a calabozos, que suscitaron las siguientes apreciaciones:

a) La zona de calabozos ocupa parte del semisótano del edificio destinado a los servicios de policía local. Aunque existe un acceso independiente que permite la entrada de la persona detenida directamente desde el vehículo policial, nuestro interlocutor nos informó de que normalmente no se usa para la entrada de los detenidos, porque es una puerta que se abre desde dentro y no suele haber nadie en esa zona que pueda hacerlo. Por ese motivo, todos los usuarios acceden a las dependencias policiales por la misma puerta, ya sean funcionarios, denunciantes, detenidos, personas que van a realizar una consulta, etc., lo que va en detrimento tanto de la confidencialidad como de la seguridad de las personas.

Por otra parte, el mencionado acceso general tiene un primer escalón delante de la puerta y un tramo de tres escalones más para acceder al mostrador y a la zona de oficinas, sin que se haya previsto ningún medio que facilite a las personas con discapacidades físicas salvar esa barrera arquitectónica, lo que resulta totalmente necesario.

Tampoco existe un lugar apropiado para atender a los usuarios, de modo que, como norma general, la atención se presta por una ventanilla que comunica el mostrador con la zona de la puerta. Este sistema resulta incómodo -puesto que la ventanilla está muy alta- y absolutamente inadecuado.

Junto a la puerta, en la zona interior, existen dos tapas metálicas de arquetas de las que, además del negativo efecto estético, emanan -según nos informaron- malos olores en algunas épocas del año.

b) A pesar de que todas las dependencias habían sido pintadas recientemente, presentan un aspecto general bastante descuidado y hay una sensación constante de humedad y de frío. El edificio carece de calefacción y únicamente hay algunos aparatos eléctricos en los pisos superiores. Tampoco hay sistemas de detección de incendios. Por otra parte, nos manifiestan que, el pasado año, el mal estado de las instalaciones de agua y/o saneamiento provocó filtraciones de agua en la zona de oficinas.

Estas deficiencias se agudizan notablemente en la zona de calabozos, que ocupan el fondo de la planta más baja y que, por ser el terreno inclinado, constituyen un sótano sin ninguna ventana al exterior. Justo delante y a la izquierda de la entrada del pasillo distribuidor de las celdas existe una tapa metálica que oculta lo que pudiera ser un depósito de agua no canalizada y sin conexión con la red principal, en el que, al parecer, confluyen aguas residuales con un curso de agua subterránea, lo que ha dado lugar a repetidas e importantes inundaciones.

Hay tres celdas de forma irregular y pequeña superficie (2,50 m x 1,80 m, aprox.) con un pequeño entrante donde se encuentra una letrina. Cuentan con una repisa bastante grande, con borde redondeado y adosada a la pared como único mobiliario. En cada repisa hay una colchoneta de espuma recubierta con una funda de material plastificado (tipo skay) y una manta; ambas presentan aspecto de suciedad y -según manifiestan- no hay un servicio que garantice la limpieza después de cada utilización.

Sobre estos aspectos, es preciso recordar que, según el informe remitido al Gobierno español por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) en 1994, se considera recomendable una superficie de 7 m² aproximadamente para las celdas individuales usadas para pernoctar, con una separación de 2 m o más entre las paredes. Igualmente, en el informe de esta institución, ya citado, se aconsejaba un espacio mínimo de 6 m² (p. 28). Por lo que se refiere al resto de los materiales, se manifestaba en dicho informe (p. 31) que resulta preferible que las mantas sean desechables y que los colchones sean de material no inflamable o impregnados de un producto ignífugo.

Las paredes están recubiertas de pintura y la puerta es una reja metálica que se cierra con un candado por la parte exterior. Las celdas carecen de iluminación y únicamente hay una lámpara en el pasillo por el que se accede a ellas, lo que supone una grave deficiencia.

En cuanto a las instalaciones sanitarias, además de la falta de limpieza de las letrinas, tampoco resulta admisible la carencia de cualquier servicio de aseo (no hay lavabo ni ducha), que no puede considerarse subsanada por la posibilidad teórica de que, en caso de necesidad, se utilicen los servicios destinados a los propios agentes.

Toda la zona de calabozos está sucia y, al carecer de cualquier instalación de calefacción, resulta húmeda y muy fría. Según nos informan, se suelen desinfectar los locales cada seis meses, aproximadamente. En el momento de la visita, había un gran cubo de basura junto a la puerta de entrada a los calabozos y parecía que esa localización era permanente.

Los calabozos carecen de cualquier sistema de vigilancia, ya sea personal o mediante circuito de televisión. En principio, el agente que atiende en la entrada de la comisaría asume las labores de custodia de los detenidos.

c) En la misma planta donde se encuentran los calabozos y una especie de zona de garaje en el que se hallaban depositados dos ciclomotores viejos existe una pequeña sala destinada a diligencias de registro de los detenidos, de reseña fotográfica y, en algunos casos, de toma de declaración e incluso ruedas de reconocimiento. La pared del fondo presentaba desconchados y una gran mancha de humedad, ya que hay filtraciones del pozo séptico que se encuentra detrás. El mobiliario de esta sala (una mesa, dos sillas y una máquina de escribir) se encuentra en muy mal estado.

Por lo demás, no existen otras salas o dependencias destinadas a diligencias relativas a la detención: la toma de declaración se suele realizar en alguno de los despachos, lo mismo que la entrevista reservada con el abogado. No hay sala para que el detenido pueda recibir visitas y, como ya se ha puesto de manifiesto, tampoco hay dependencias específicas para la atención al público (recepción de denuncias, consultas, etc.).

d) También se mencionaron otros aspectos de funcionamiento relacionados con las condiciones de detención que deben ser mejorados:

Por lo que se refiere a la asistencia médico-sanitaria, según la información recibida, la práctica consiste en el traslado inmediato del detenido que lo necesita a un centro hospitalario. Aunque la medida no suscita objeciones, conviene dotar a la comisaría de un botiquín de primeros auxilios.

Respecto a la comida para los detenidos, no se ha previsto ningún sistema de provisión. Al parecer, lo habitual es proporcionar un bocadillo, pero ello depende de la iniciativa de quien ejerza en el momento la custodia del detenido. Este modo de funcionamiento no es aceptable, por lo que debe establecerse un sistema que garantice la alimentación durante el tiempo de privación de libertad y, cuando ésta se prolonga, debe ofrecerse al menos una comida completa y caliente, que no se reduzca a bocadillos.

Se observaron también deficiencias en el registro de las detenciones: la comisaría cuenta sólo con un libro en el que se anotan tanto las diligencias de identificación previstas en la Ley Orgánica 1/1992 como las detenciones. De ese modo, la consulta del libro no permite conocer el número de detenidos que han pasado por las dependencias y, mucho menos, tener constancia de otras incidencias que puedan darse durante el curso de la detención (revisiones médicas, suministro de medicación, salidas, visitas, asistencia de abogado o intérprete, etc.). A estos efectos, resulta del todo necesario habilitar un libro de registro de detenciones, debidamente foliado y sellado, en el que, junto a las anotaciones referentes a cada detenido, pueda dejarse constancia de otras diligencias realizadas o incidencias relevantes.

En cuanto a la diligencia de información de derechos al detenido, la redacción del acta existente resulta correcta, pero se ha recordado que hay que garantizar que la persona conozca los hechos, no la calificación jurídica que éstos merecen.

Por otra parte, conviene que la Policía Municipal disponga de un modelo de acta de información de derechos redactado en euskara, para el caso de que la persona detenida opte por utilizar esa lengua.

e) Para terminar, hay que hacer mención de las insuficiencias generales que el edificio presenta para el servicio al que es destinado. Además de los problemas ya señalados de humedad, filtraciones, falta de sistemas de seguridad, etc., resulta llamativa la escasez de espacios: los despachos se utilizan para múltiples cometidos, no hay dependencias para la atención al público, los vestuarios de los agentes son muy reduci-

dos y las casillas para las pertenencias personales son tan pequeñas que no permiten guardar algunas prendas (botas, gorra de plato, etc.). Por otra parte, el edificio, que tiene cuatro plantas, carece de ascensor.

La última planta está ocupada por los archivos municipales, lo que, además de los problemas de exceso de peso que pudiera provocar en la estructura de la construcción, agudiza los problemas de falta de espacio.

- Depósito municipal de detenidos de Lekeitio

La visita a las dependencias de la policía municipal de Lekeitio nos ha llevado a hacer una valoración muy deficiente del depósito de detenidos, por lo que, habida cuenta de la escasa utilización que de él se hace y del estado lamentable que presentan las instalaciones, esta institución ha aconsejado al máximo responsable del servicio no utilizar esta dependencia para recluir a las personas detenidas, al menos mientras no se subsanen las deficiencias más graves.

La única celda de dimensiones reducidas tiene instalado un inodoro sin ningún tipo de separación del resto del habitáculo. No dispone de lavabo ni ducha, y como único mobiliario hay una litera con 2 colchones viejos y sucios.

El aspecto general es de abandono y suciedad, ya que, según el responsable las dependencias llevan años sin pintarse.

Antiguamente existía un acceso independiente a las celdas, originariamente dos, lo que permitía la entrada de los detenidos directamente desde el vehículo policial. Sin embargo, en la actualidad este acceso está cerrado y lo utiliza la brigada de obras como almacén. Por este motivo, todos los usuarios deben acceder a las dependencias policiales por la misma puerta, lo que va en detrimento tanto de la confidencialidad como de la seguridad de las personas.

En síntesis, para que el depósito municipal pueda utilizarse para la detención de personas, deberá reunir una condiciones dignas que no existían el 1 de diciembre de 1998, cuando se visitó.

- Depósito municipal de detenidos de Bermeo

El depósito de detenidos de Bermeo está ubicado en el sótano del edificio de la Policía Municipal, lo que impide la entrada de luz natural.

Si bien las celdas disponen de acceso independiente, los detenidos no pueden acceder a los calabozos directamente desde el vehículo policial.

El estado general de limpieza es aceptable pero el espacio es muy reducido y las celdas, de 3m. x 1,90m., no alcanzan las dimensiones mínimas que se consideran adecuadas.

Aunque las celdas tienen instalado un inodoro, carecen de cualquier servicio de aseo (no hay ni lavabo ni ducha) por lo que los detenidos deben utilizar un fregadero instalado en una de las dependencias que se utiliza como almacén.

Aunque son pocas las personas detenidas -once hasta el mes de diciembre de 1998- se deben remodelar los calabozos, dotándolos de las instalaciones sanitarias adecuadas para garantizar que la reclusión de las personas se haga en unas condiciones dignas.

Ante la posibilidad de que se instale un circuito de televisión para mejorar la vigilancia, esta institución ha puesto de manifiesto el conflicto de intereses que esta medida

conlleva entre la vigilancia eficaz y el respeto a la intimidad de la persona detenida, y ha recordado que, salvo casos excepcionales, debe prevalecer la salvaguarda de un mínimo de intimidad personal. Por este motivo se ha aconsejado que las cámaras se coloquen sólo en el pasillo o, al menos, que el control visual del interior de las celdas no sea permanente.

También se ha recordado la obligación de llevar un libro de registro de las identificaciones, pues era práctica habitual que éstas se reflejaran únicamente en las diligencias remitidas al juzgado.

1.2. INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA INTERVENCIÓN CON MENORES INFRACTORES

Como ya se señaló en anteriores informes, en el tratamiento de la problemática de los menores en nuestra Comunidad se optó por un análisis separado del grupo de niños, niñas y adolescentes considerados en situación de riesgo y de desamparo, por un lado, y el colectivo de menores infractores -esto es, personas menores de edad penal que cometen actos tipificados como delitos-, por otro lado.

El informe extraordinario sobre los servicios de atención a la infancia en situación de desprotección fue presentado al Parlamento Vasco en 1997, y en el apartado anterior de este mismo informe se recoge un seguimiento de las actuaciones llevadas a cabo a partir de ese momento.

Por otra parte, el informe extraordinario sobre la intervención que las distintas instituciones realizan con menores infractores en el ámbito de la CAPV fue entregado al Presidente del Parlamento Vasco el pasado 21 de diciembre de 1998 y será objeto de análisis y de debate específico en la Cámara.

No se trata aquí, pues, de repetir o de resumir el contenido del voluminoso informe sino, simplemente, de destacar algunos de sus elementos más significativos o que merecen una especial atención.

El informe trata de describir y valorar la respuesta institucional que se está ofreciendo en nuestra Comunidad a un colectivo de personas, entre los 12 y 16 años, en situación de especial riesgo. Y pretende, lógicamente, ofrecer una serie de propuestas de mejora o de recomendaciones para mejorar tales intervenciones. En cierto modo, quiere ser un complemento del anterior informe extraordinario en el que se analizaba la situación de otras personas, también menores de edad, pero en aquel caso en situación de desprotección.

El informe se presenta en un momento especialmente significativo y cargado de expectativas. Así:

- Desde enero de 1996, el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno vasco ha asumido las responsabilidades en materia de ejecución de las medidas superando, de ese modo, una situación preocupante, especialmente en los casos de Bizkaia y Gipuzkoa, y que duraba ya muchos años. Ello supuso la aprobación (febrero de 1998) de un Plan para la Ejecución de las Medidas Acordadas por los Juzgados de Menores, así como la realización de diferentes obras que buscan configurar una red de centros de internamiento suficientes (Andollu, Aramaio, Ortuella, Zumarraga) para las necesidades de nuestra Comunidad.

- Por otra parte, el Código Penal de 1995 elevó la mayoría de edad penal de los 16 a los 18 años pero, al mismo tiempo, retrasó la entrada en vigor de este precepto hasta la aprobación de una ley específica que regule la materia, ley no aprobada todavía, pero de la que existe ya un proyecto en tramitación en las Cortes Generales, y cuya implantación supondrá, sin duda, un incremento de las intervenciones de los servicios de menores.

El informe consta, básicamente, de tres partes con entidad propia:

- En la primera, se analiza en su globalidad el sistema de intervención con infractores menores de edad penal: sus aspectos teóricos y jurídicos, la composición de la red de servicios y las características de la población atendida, los procedimientos que se siguen en la intervención, desde la detección policial hasta la ejecución de las medidas... En esta última cuestión, para la descripción y valoración de los procedimientos, se han analizado algo más de cien expedientes judiciales.
- La segunda parte se centra en el ámbito de cada una de las medidas que la ley prevé: su naturaleza, su mayor o menor frecuencia de aplicación, los medios disponibles y los plazos con los que se están ejecutando, las perspectivas de futuro... La descripción y el análisis de casos repasa todas las posibilidades actualmente existentes:
 - Mediaciones.
 - Medidas en medio abierto (como libertad vigilada, el acogimiento o la prestación de servicios en beneficio de la comunidad).
 - Medidas de internamiento (con la evaluación de los tres centros existentes hasta este momento en nuestra Comunidad).
- La tercera parte, conclusiva, recoge una recapitulación del informe y las recomendaciones del Ararteko a las diferentes instituciones responsables en la materia. Recomendaciones sobre aquellas cuestiones analizadas y en las que se considera necesario introducir mejoras: los procedimientos, la red de servicios, la colaboración interinstitucional, la evaluación de los servicios...

Evidentemente, una de las instituciones implicadas directamente en la materia analizada es la Administración de Justicia -y más concretamente, los Juzgados y las Fiscalías de Menores- a quien corresponde la adopción de medidas. De acuerdo con los límites que la ley establece para la intervención del Ararteko en las cuestiones que son competencia del sistema judicial, el informe no entra nunca a valorar lo acertado o no de las medidas adoptadas, si bien, dado el tema objeto de estudio, no puede menos que recoger algunos datos significativos de la práctica jurisdiccional ofrecidos por los propios órganos judiciales.

Desde una perspectiva garantista, al Ararteko le preocupan de modo especial, y así lo ha destacado en el propio informe, las siguientes cuestiones:

- 1) La escasa utilización de algunas medidas previstas por la ley y de gran potencialidad para conseguir los objetivos educativos y socializadores. La ley considera una amplia gama de medios y de medidas para la intervención con los infractores menores: la mediación, la amonestación, el internamiento por tiempo de uno a tres fines de semana, la libertad vigilada, el acogimiento por otra persona o núcleo familiar, la prestación de servicios en beneficio de la comunidad, el tratamiento ambulatorio y el internamiento.

Los datos aportados por los propios juzgados y recogidos en el informe reflejan, sin embargo, una realidad menos diversificada: algunas medidas se utilizan mucho y otras, a pesar de sus potencialidades, apenas se utilizan.

En ocasiones, la infrautilización de determinadas medidas parece justificarse por la carencia de medios para poder ejecutarlas correctamente. De ser así, se estaría pervertiendo el espíritu de la ley. En este sentido, no puede olvidarse el riesgo que podría derivarse de la utilización desproporcionada de una red de centros de internamiento que próximamente se verá fuertemente ampliada, frente a otras medidas en medio abierto con escasos recursos para su aplicación.

2) El excesivo tiempo que, con frecuencia, transcurre entre los hechos y la ejecución de las medidas.

Desde una perspectiva pedagógica -y no se debe olvidar que estamos hablando de adolescentes o jóvenes entre los 12 y los 16 años-, nadie discute la importancia de que la respuesta a unos hechos condenables sea lo más rápida posible. La inmediatez permite que el menor asocie ambos elementos, relacione más fácilmente la respuesta social con su propia actuación y se responsabilice de ésta.

El informe muestra que, en bastantes casos, el tiempo que transcurre entre los hechos y la ejecución de la medida adoptada es excesivamente largo. Es necesario, unas veces, reducir el tiempo que va de los hechos a la adopción de la medida; otras, el que va de la adopción de la medida a su ejecución, mejorar la coordinación entre los órganos judiciales y las administraciones que ejecutan las medidas, revisar los procedimientos o prever los medios con antelación...

3) La ausencia de una legislación que supere la actual situación de provisionalidad.

La aprobación del Código Penal de 1995 supone la elevación de la mayoría de edad penal a los 18 años y permite la extensión de la normativa de intervención con infractores menores de edad a otras personas mayores, entre los 18 y los 21 años. Estas previsiones, sin embargo, no pueden entrar en vigor hasta que se apruebe la normativa que, a pesar de su urgencia y del tiempo transcurrido, sigue sin aprobarse. Por otra parte, es necesario que el Gobierno Vasco ejerza su competencia normativa y regule determinadas cuestiones necesarias para la mejora del servicio: los requisitos que deben reunir los centros y servicios que ejecutan las medidas, los mecanismos de control de tales servicios, los sistemas de coordinación entre los órganos judiciales que deciden las medidas y las administraciones que las ejecutan...

4) La escasa implicación de los sistemas ordinarios en la respuesta a estos menores de edad.

Es claro el trabajo preventivo que los diferentes servicios (educativos, sanitarios, sociales, policiales...) pueden realizar respecto a estas personas menores de edad, tanto en los períodos previos a la comisión del hecho delictivo, como antes o después de la ejecución de las medidas. Pero es evidente que la implicación de las redes ordinarias, incluso durante el tiempo de ejecución de las medidas, presenta enormes ventajas.

En este sentido, algunas situaciones, como la escolarización al margen del sistema educativo ordinario en el período obligatorio, deben ser corregidas urgentemente.

5) Algunas de las diferencias observadas en la práctica judicial entre los tres territorios.

Evidentemente, cada juzgado de menores es plenamente competente para tomar

aquellas decisiones que, dentro del marco legal establecido, considera más convenientes a los casos juzgados.

Es normal, por tanto, que entre unos juzgados y otros se den diferencias. No obstante, por los datos recogidos en el informe, se observan diferencias notables en cuestiones claves como, por ejemplo, las tasas de intervención, la proporción entre mediaciones y medidas, las frecuencias de aplicación de los diferentes tipos de medidas, la proporción de las medidas en medio abierto sobre el total de las adoptadas...

Esta institución, respetando plenamente la independencia de los órganos judiciales, aporta estos datos para que los propios equipos judiciales puedan analizar, si lo consideran oportuno, las causas de tales diferencias.

- 6) Las carencias observadas respecto a la garantía de los derechos de estas personas. Desde una perspectiva garantista, como la que corresponde al Ararteko, resultan preocupantes algunos datos del informe, por lo que suponen de dificultad objetiva, de riesgo o de impedimento para el pleno ejercicio de los derechos de estas personas menores. Así, por ejemplo:
- las condiciones de su estancia en las dependencias policiales;
 - la falta de información o la utilización de un lenguaje ininteligible para los propios menores;
 - la ambigüedad de la figura del abogado en los procedimientos;
 - la ausencia de sistemas de control y evaluación de los servicios, al margen de los de autoevaluación;
 - las deficiencias en los mecanismos de queja o de reclamación;
 - la posible utilización de los módulos de contención hasta un máximo de 15 días...

Como es lógico, la mayor parte de las 46 recomendaciones que se efectúan en el informe tratan de corregir, precisamente, los problemas anteriormente señalados. La institución del Ararteko ha hecho llegar estas recomendaciones a los responsables de cada uno de los servicios o departamentos afectados y, posteriormente, efectuará un seguimiento para conocer su grado de aceptación y aplicación. Así pues, en posteriores informes anuales se dará cuenta del resultado obtenido y de las mejoras introducidas en la intervención con los infractores menores de edad penal.

1.3. PRÓXIMO MONOGRÁFICO SOBRE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE

En el informe anual del año pasado se anunció la realización de un trabajo monográfico sobre los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se ofreció también una justificación del porqué abordar ese trabajo en este momento. De hecho, una buena parte de los informes anteriores realizados por la institución del Ararteko en el ámbito de la acción social pusieron de manifiesto el papel fundamental que en él juegan los servicios sociales de base.

Por otra parte, nos encontramos con una situación en la que tenemos:

- una red de servicios locales con funciones propias de los servicios sociales de base muy heterogénea y bastante desconocida;

- una definición genérica y unas funciones concretas asignadas por la ley a los servicios sociales de base, que les confiere un papel clave en la consolidación del sistema de servicios sociales, del que constituyen la red de atención primaria.

Todo ello nos animó a estudiar a conciencia estos servicios y evaluar su grado de ajuste a los nuevos objetivos y funciones legalmente asignados.

Durante el año 1998 se han analizado, en colaboración con el Centro de Documentación y Estudios-SIIS, diferentes posibilidades metodológicas de abordar el estudio de los servicios sociales de base, optando finalmente por un procedimiento que permitirá conocer de un modo global las características y las condiciones de estos servicios, y tener muy en cuenta los datos y las valoraciones que ofrezcan los propios profesionales que trabajan en las diferentes unidades de base.

De hecho, en el mes de noviembre de este año el Ararteko se ha dirigido a las 286 unidades de base de los tres territorios históricos para pedirles su colaboración. Básicamente se ha pedido a las personas que trabajan en estos servicios dos cosas:

- 1) Que recojan y clasifiquen todas las nuevas demandas de servicios que reciben en una determinada semana, de acuerdo con una serie de criterios y de instrumentos comunes, que se les ha ofrecido, y que permitirán la comparación de resultados.
- 2) Que respondan a una encuesta en la que se plantean cuestiones relacionadas con:
 - los recursos materiales de que disponen;
 - sus recursos humanos;
 - sus objetivos y funciones;
 - los tratamientos individuales y familiares: evaluación, plan de actuación y seguimiento;
 - el desarrollo comunitario;
 - su política informativa;
 - las urgencias;
 - los registros;
 - sus relaciones con los responsables técnicos y políticos del servicio;
 - sus relaciones con otros profesionales.

Conviene destacar aquí el alto grado de colaboración con esta institución por parte de las unidades de base. Hasta el 31 de diciembre de este año se habían recibido 165 respuestas de unidades de base, y con posterioridad bastantes más, lo cual está permitiendo analizar un número significativo de fichas de demanda y de cuestionarios.

Se espera entregar los resultados de este trabajo al Parlamento Vasco antes de que finalice el año 1999.

1.4. PRÓXIMO MONOGRÁFICO SOBRE LA ATENCIÓN EXTRAHOSPITALARIA A LOS ENFERMOS MENTALES EN NUESTRA COMUNIDAD

El año 1991 el Ararteko efectuó un estudio sobre la situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos, estudio que se hizo público como informe monográfico el año siguiente (1992). Desde entonces se han realizado visitas a los

hospitales psiquiátricos y se ha efectuado un seguimiento de las recomendaciones. En los informes anuales de los últimos años existe constancia de ello.

Durante los últimos años también se han mantenido reuniones y se ha promovido la relación con diferentes asociaciones: asociaciones de familiares que buscan el apoyo de estas personas (FEDEAFES, ASAFES, AGUIFES, AVIFES, ASASAM), fundaciones que promueven la tutela (Fundación Tutelar Gorabide, Fundación Tutelar para Enfermos Mentales de Álava), asociaciones de usuarios de la psiquiatría (Egunabar)...

Las reuniones mantenidas, las visitas efectuadas y los datos obtenidos a raíz de algunas actuaciones de oficio ponen de manifiesto cuestiones y problemas: insuficiencia de recursos intermedios, indefinición de competencias en el espacio sociosanitario, descoordinaciones, carga familiar que se asume en algunos casos y, a la inversa, situación de los enfermos que carecen de apoyo familiar, deficiencias en el control de la situación de estas personas y de los servicios que los acogen, situación de un colectivo de personas de Bizkaia que son atendidas en servicios muy alejados del territorio, sistemas de ayuda económica a las situaciones de pobreza de estas personas, mentalidad social... Esto ha motivado al Ararteko a abordar de modo monográfico la situación de estas personas.

Sobre algunas de estas cuestiones (por ejemplo, sobre la necesidad de un centro para enfermos de alto riesgo, o sobre la situación de los enfermos de Bizkaia enviados a otros territorios...) se han promovido actuaciones desde la propia institución del Ararteko, que no siempre han sido recogidas.

Al igual que en otros trabajos monográficos abordados, también en éste el objetivo será conocer mejor la situación de estas personas -desde la perspectiva de sus derechos- y proponer mejoras.

Pero, seguramente, estamos ante un campo excesivamente amplio para ser analizado en su conjunto. Esta razón, así como la existencia de un informe previo sobre hospitales psiquiátricos, junto con la visión que ofrecen las asociaciones -según la cual los problemas fundamentales se acumulan, no en las situaciones de hospitalización, sino precisamente en las de no hospitalización- han hecho que el trabajo del Ararteko se vaya a centrar en la atención extrahospitalaria.

Teniendo en cuenta las características del sector y lo específico del trabajo que se pretende abordar, durante el año 1998 se han dado los siguientes pasos:

- Clarificación por parte del Ararteko de las condiciones del trabajo (objetivos, límites, procedimientos, previsiones temporales y presupuestarias...) y contraste del proyecto con asociaciones de familiares y profesionales del sector.
- Búsqueda de equipos de investigación y empresas interesadas o con experiencia en trabajos similares.
- Reuniones con cinco equipos de investigación para presentar el trabajo y ofrecerles su participación en él.
- Análisis de los tres proyectos de investigación presentados al Ararteko por parte de los tres equipos que optaron por participar en el concurso.
- Adjudicación del trabajo de investigación al grupo Ekimen, integrado por profesionales de diferentes áreas.

El trabajo de recogida de información se ha iniciado ya y es de esperar que el informe definitivo pueda ser presentado por el Ararteko ante el Parlamento Vasco a finales del año 1999 o principios del 2000.

1.5. PRÓXIMO MONOGRÁFICO SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA CALIDAD DEL AGUA DE LOS EMBALSES DEL SISTEMA ZADORRA

A partir de la queja presentada por un grupo de asociaciones ecologistas alavesas, denunciando el creciente deterioro de la calidad del agua y del entorno de los embalses de la cuenca del río Zadorra (Urrunaga y Ullibarri-Gamboa), se planteó la conveniencia de llevar a cabo una actuación de oficio para conocer a grandes rasgos cómo ha evolucionado la calidad del agua de los embalses en estos últimos años y cuáles son las medidas de protección hoy en día existentes. Hay que tener en cuenta que los embalses del sistema Zadorra constituyen la fuente de abastecimiento de agua para el consumo de más de 900.000 ciudadanos de la CAPV, de los cuales una cuarta parte son alaveses y el resto vizcaínos.

Con este motivo se encargó a la catedrática de biología de la UPV Ana Rallo la realización de un estudio orientativo sobre la evolución de la calidad de las aguas de los embalses. Para ello, utilizó como datos de referencia los resultados de los análisis del agua embalsada llevados a cabo por el Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia durante el periodo 1984-1994. El resultado del estudio reflejaba un aumento de nutrientes en las aguas y un empeoramiento progresivo de su calidad natural, más acentuado en Ullibarri-Gamboa que en Urrunaga.

Estos datos indujeron al Ararteko a realizar un estudio sobre las medidas existentes de protección de los embalses del Zadorra, a analizar su virtualidad y en qué medida resultaba necesario adoptar otras medidas complementarias, o incidir en las ya existentes, todo ello con el objetivo último de proteger la calidad de las aguas de los embalses, buscando la compatibilidad con el desarrollo de otros usos en sus márgenes y en su entorno.

Muchas de las dificultades que se han detectado en la elaboración del trabajo provienen del amplio número de sectores y actividades que inciden sobre el medio acuático (agricultura, ganadería, silvicultura, depuración de vertidos, baño estival, actividades de ocio en las márgenes, transporte de mercancías peligrosas en las proximidades de los embalses, ordenación urbanística, etc.). A su vez, este amplio elenco de actividades se encuentra distribuido a nivel competencial entre diversas administraciones y organismos públicos (Gobierno Vasco, Diputación Foral de Álava, ayuntamientos de la cuenca del Zadorra, juntas administrativas, Confederación Hidrográfica del Ebro, AMVISA, Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia, etc.), sucediendo, incluso, que a veces son varios los organismos que tienen reconocida la competencia para ordenar o gestionar sobre una misma materia.

La elaboración y redacción del estudio se encuentra ya finalizada, pendiente de contrastar sus resultados con las distintas administraciones sectoriales afectadas, y de su traducción al euskara.

Una vez que sea editado este informe extraordinario, se espera presentarlo ante el Parlamento Vasco durante los primeros meses de 1999.

1.6. INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO SOBRE ACTUACIONES POLICIALES CON PERSONAS DE ORIGEN EXTRANJERO EN LA ZONA DE SAN FRANCISCO (BILBAO)

1.6.1. INTRODUCCIÓN

En las páginas que siguen se pretende ofrecer un resumen de las actuaciones llevadas a cabo por el Ararteko, a partir del mes de noviembre de 1997 y durante todo el año 1998, en relación con las actuaciones policiales hacia personas de origen extranjero en la zona de San Francisco.

La intervención del Ararteko en este campo se inicia, de oficio, a finales del año 1997 y **se plantea por los siguientes motivos:**

- la existencia de algunas quejas sobre determinadas actuaciones presentadas por personas de origen extranjero en los meses precedentes;
- la información que hicieron llegar a esta institución las asociaciones de apoyo y las personas comprometidas con este colectivo;
- la preocupación sobre esta cuestión puesta de manifiesto en repetidas ocasiones a lo largo del año 1997 en el Foro para la integración social de los inmigrantes, y especialmente en su Comisión de Derechos Humanos, foro en el que esta institución participaba junto con representantes de la Coordinadora de ONG Harresiak Apurtuz y de diferentes departamentos del Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos;
- el hecho de encontrarnos ante un colectivo de personas especialmente vulnerable, por su propia situación y características.

El objetivo de la investigación de oficio emprendida es, como el de otras similares anteriormente realizadas por el Ararteko, el de obtener un mayor conocimiento de la situación y, en función de éste, efectuar una serie de recomendaciones. Recomendaciones y propuestas que sirvan para mejorar la situación analizada, desde una perspectiva garantista de los derechos humanos, que es la que a esta institución corresponde. Por ello, los primeros **destinatarios** del trabajo son las instituciones responsables de tales servicios -el Departamento de Interior del Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao-, y el propio Parlamento Vasco, a quien el Ararteko presenta sus informes. Este resumen de las actuaciones llevadas a cabo que aquí se presenta responde a ello.

El trabajo realizado no habría sido posible sin la participación y el compromiso de otros agentes sociales con presencia en la zona y sin la colaboración de numerosas personas, pertenecientes al propio colectivo de extranjeros, que han aportado sus testimonios personales, sus experiencias, observaciones y propuestas. También ellas son destinatarias del trabajo.

En este caso, se trata de una actuación del Ararteko focalizada en una zona (San Francisco); un colectivo (las personas de origen extranjero); y un determinado servicio (el de los agentes policiales).

La zona de San Francisco presenta algunas características que pueden hacer especialmente difícil la actuación policial. Estos podrían ser, telegráficamente, algunos de sus rasgos:

- una zona que ha sufrido durante los últimos años un importante deterioro (urbánico, económico, social...);

- en la que se concentra una buena parte del tráfico de drogas ilegales (por lo menos del tráfico menor o “trapicheo”);
- con una alta concentración de personas de origen extranjero (sin duda, la mayor en toda Euskadi), si bien de orígenes, trayectorias, implantación... muy diferentes;
- con un gran dinamismo vecinal y asociativo, aunque con visiones y alternativas a veces enfrentadas entre sí...

En cuanto a la presencia policial en la zona, se deriva de una serie de decisiones condicionantes. Así, por ejemplo:

- en el año 1994 se procede al despliegue de la Ertzaintza en Bilbao y, por tanto, a la adecuación de tareas por parte de la Policía Nacional o de la Policía Municipal;
- en 1996, la Policía Municipal abre una comisaría en el barrio, lo que supone la dedicación de unos cuarenta agentes;
- en julio de 1997, la Ertzaintza pone en marcha un operativo especial para “Las Cortes”, lo que supone la presencia continuada -en diferentes turnos- de unos cien agentes en la zona...

Algunas de estas decisiones, relativamente recientes, pretenden responder a una demanda ciudadana de mayor presencia y a una mejor o más eficaz organización policial. Por otra parte, además de los grupos de seguridad ciudadana, anteriormente citados, intervienen en la zona, con mayor o menor dedicación, otras unidades especializadas en la investigación o en el control del tráfico de drogas, cuestión que se presenta siempre como elemento central y condicionante de la intervención policial en la zona.

Como ha quedado dicho, el objetivo esencial de la intervención del Ararteko es el de conocer mejor la situación sobre la que se han recibido quejas y preocupaciones y, en función de ello, efectuar unas recomendaciones para la mejora del servicio y de las condiciones de vida de las personas afectadas. Recomendaciones que, de acuerdo con lo que establece la propia ley de creación del Ararteko, responden a la preocupación garantista y de defensa de los derechos que corresponde a esta institución, y que deben limitarse a aquellos aspectos y aquellas instituciones sobre las que es competente para efectuar una labor de control. Así, para el mejor conocimiento de la situación, se intenta recoger información significativa de las dos perspectivas con mayor implicación directa en los hechos: la de las personas de origen extranjero en la zona y la de los agentes policiales. Para la aplicabilidad de las recomendaciones, éstas se han centrado fundamentalmente en las responsabilidades que corresponden al Ayuntamiento de Bilbao y al Departamento de Interior del Gobierno Vasco.

Es evidente que en el tema abordado existen responsabilidades de otras instituciones (por ejemplo, en toda la problemática de extranjería), e implicaciones de otros agentes sociales no institucionales. Es evidente, también, que la actuación policial, que es la que aquí se aborda casi exclusivamente, no es sino una parte mínima de la problemática de la zona y, en gran medida, está condicionada o es consecuencia de ésta. Algunas de estas implicaciones que desbordan el ámbito policial aparecen con claridad a lo largo del trabajo realizado, aun cuando, por las razones expuestas, no sean objeto de recomendación. En todo caso, se trata de una perspectiva global que no debe ser olvidada por nadie y que, especialmente, debe ser tenida en consideración y ser objeto de atención preferente por parte de las autoridades responsables.

1.6.2. **METODOLOGÍA DE TRABAJO UTILIZADA PARA LA OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN**

Para la recogida de información se utilizaron **dos fuentes básicas**:

- a) Las personas de origen extranjero que han sido objeto o testigos de determinadas actuaciones policiales en la zona. Esto explica el peso que en el informe inicial se da a los testimonios personales recogidos.
- b) La fuente policial, utilizada como elemento de contraste, no para cada hecho, sino para determinadas pautas de actuación, y también como fuente de datos cuantitativos y complementarios.

Conviene señalar algunas de las **decisiones metodológicas** que afectan a cada una de las dos fuentes citadas, y hacer explícitas sus consecuencias respecto al propio informe.

a) Respecto a los testimonios personales

- Lo primero que conviene destacar es la dificultad inicial de obtener testimonios directos: es necesario conocer a las personas, que éstas estén dispuestas a hablar de sus propias experiencias, que exista cierto grado de confianza... Solamente determinadas personas o asociaciones comprometidas en la problemática del barrio están en condiciones previas de acceder con garantía a las personas que pueden ofrecer su testimonio. De hecho, la recogida de testimonios realizada ha sido posible gracias a su decisiva participación.
- En segundo lugar, a la hora de ofrecer el propio testimonio, los niveles de implicación personal, de confianza en las instituciones, de asunción de riesgos..., varían sustancialmente de unas personas a otras. Hay quien aporta todo tipo de datos y está dispuesto a llevar una queja o una denuncia ante las instancias judiciales o ante la propia institución del Ararteko; pero, en general, quien ofrece su testimonio no desea ser identificado mediante éste, ni aporta datos que podrían servir para una investigación o un contraste individualizado de los hechos.
- Las personas que ofrecen sus testimonios, con frecuencia, aportan todo tipo de información y se refieren a hechos diferentes: experiencias personales, hechos de los que han sido testigos directos, hechos que han conocido por otras personas, hechos recientes y hechos anteriores en el tiempo... Conviene dejar claro que no existe una total coincidencia entre los testimonios recogidos y los explotados. El criterio de explotación de testimonios utilizado por el Ararteko es bastante restrictivo y responde a una serie de decisiones previas respecto al tiempo (hechos sucedidos durante el año 1997), espacio (básicamente en la zona de San Francisco), y grado de conocimiento (experiencia personal o como testigo directo de los hechos).

Quedan, pues, fuera del informe que aquí se va a resumir otros muchos testimonios recogidos, pero que se refieren a hechos situados antes o después del 97, en otras zonas, o conocidos por la persona informante por otra tercera. Por otra parte, sólo se ha explotado sistemáticamente una parte de la información, centrada en los hechos, sin analizar otras partes igualmente interesantes, como el impacto de los hechos en la propia persona o en sus compañeros.

- La recogida de testimonios se efectuó, principalmente, en los meses de noviembre y diciembre de 1997. Se utilizó la grabación magnetofónica o los apuntes,

según las posibilidades en cada caso, garantizando siempre la confidencialidad de la fuente, salvo en quejas formales tramitadas.

- Junto a la fuente primaria (los testimonios) también se han conseguido, cuando ha sido posible, informaciones o documentos adicionales, por su valor de refuerzo de los testimonios: denuncias presentadas, partes médicos, quejas formales... De igual modo, la participación en reuniones de grupo o asambleas en el barrio ha permitido un mejor conocimiento del contexto.
- Por último, conviene señalar que no resulta fácil saber cuáles son las expectativas de las personas que han ofrecido sus testimonios, pero esta cuestión debe ser muy tenida en cuenta a la hora de prever la “devolución de la información” o las actuaciones posteriores.

b) Respecto a la visión policial

- La recogida de información de fuentes policiales se planteó, básicamente, por tres vías complementarias:
 - 1) La vía de los responsables policiales de la zona, tanto de la Policía Municipal como de la Ertzaintza (reuniones de trabajo estructuradas).
 - 2) La vía de los agentes que habitualmente trabajan en la zona (entrevistas semiestructuradas a agentes seleccionados por azar).
 - 3) La vía de los datos estadísticos (explotación de registros de detenciones y de actuaciones de identificación).

En algunos casos muy concretos, estas tres vías básicas han sido complementadas mediante documentación adicional: atestados o análisis individualizados de los registros.

- Teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la recogida de información policial era que ésta sirviera de contraste con la información obtenida mediante los testimonios, todas las reuniones, entrevistas y análisis de datos se efectuaron una vez finalizada la primera parte (la de análisis de los testimonios). En concreto, durante los meses de enero y febrero de 1998. Salvo en casos excepcionales, el contraste hecho a hecho resultaba imposible, por falta de datos o de autorización para ello. Así pues, se optó por la única forma de contraste que resultaba posible: la de pautas de actuación obtenidas a partir de la acumulación de diferentes testimonios.

Para terminar este apartado dedicado a cuestiones metodológicas conviene hacer dos **observaciones** de carácter general:

1ª) Sobre la dimensión cualitativa o cuantitativa del trabajo

Es claro que la investigación realizada responde a una metodología cualitativa. Así, cada testimonio tiene un valor por sí mismo, sin entrar a considerar la representatividad de cada hecho descrito respecto a la totalidad de hechos o actuaciones posibles (tanto similares como diferentes). Es normal que esto sea así cuando el tema objeto de estudio afecta a la vulneración de los derechos de las personas. Por otra parte, en determinadas cuestiones, como la de los testimonios personales, es la única opción metodológica viable en la práctica. No obstante, también se han analizado datos numéricos cuando ello ha sido posible. En todo caso, el valor concedido a tales datos ha sido relativo y claramente complementario.

2ª) **Sobre la utilización de otros agentes sociales como fuente de información**

Es cierto que las asociaciones de la zona podrían haber sido utilizadas en mayor grado como fuente de información complementaria para la realización del trabajo, al igual que otras fuentes posibles como el tratamiento de los hechos en los medios de comunicación, o los informes internos, los proyectos de actuación en el barrio... Sin embargo, se optó por acotar el terreno para poder realizar un informe en un tiempo corto. Lo cual no impide desarrollar en el futuro cualquiera de las vías arriba apuntadas. La propia "devolución" del trabajo realizado permitirá, sin duda, avanzar en la colaboración con diferentes agentes sociales comprometidos en la zona.

1.6.3. **ANÁLISIS DE ACTUACIONES POLICIALES EN FUNCIÓN DE LOS TESTIMONIOS DE PERSONAS AFECTADAS**

El trabajo de recogida de información llevado a cabo entre noviembre de 1997 y febrero de 1998 se plasmó en un extenso informe del Ararteko que se entregó, en marzo de 1998, al Consejero de Interior del Gobierno Vasco y al Alcalde del Ayuntamiento de Bilbao. En el resumen del informe que aquí se está ofreciendo, procede ahora centrarnos en el análisis, propiamente dicho, de los hechos y actuaciones policiales, correspondientes al año 1997, sobre los que se había recogido información.

Evidentemente, no se trata de una valoración global de las actuaciones policiales en la zona o respecto a este colectivo de personas. Ello exigiría el análisis del conjunto de tales actuaciones o de una muestra suficientemente representativa de ellas. En el informe se analizan, únicamente, una serie de hechos; en concreto, 38 testimonios directos que destacan porque se refieren a actuaciones irregulares y de consecuencias negativas para las personas afectadas. Estos hechos ofrecen, a juicio de esta institución, una información significativa, independientemente de su representatividad mayor o menor respecto al conjunto de las actuaciones policiales en la zona.

Conviene señalar dos características que refuerzan el **valor de los testimonios recogidos** que se utilizan para el análisis:

- el hecho de que en 29 casos se trate de testimonios en primera persona: es decir, de personas que cuentan su propia experiencia en los hechos; en los casos restantes, se trata siempre de testigos directos y nunca de segundas o terceras versiones;
- el que, en determinados casos, dispongamos de varias fuentes complementarias: diferentes testimonios sobre los mismos hechos.

Respecto al perfil o a las características (sexo, edad, procedencia...) de las personas afectadas por los hechos analizados, se trata mayoritariamente de hombres (sólo seis mujeres) de edades comprendidas entre los 17 y los 45 años, y procedentes de diferentes países de África: Angola, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Marruecos, Senegal, Zaire... Solamente en dos casos de los analizados se han visto involucradas otras personas de origen extranjero pero no africano, y otras dos situaciones han afectado a personas que, sin ser de origen extranjero, han intervenido a la vista de los hechos. Prácticamente la totalidad de las personas implicadas presentan unos rasgos étnicos diferenciales muy marcados.

Conviene distinguir tres datos no coincidentes: el número de testimonios aprovechados (38), el de hechos analizados (47), y el de personas afectadas por tales hechos (difícil de

precisar en algunos casos, pero muy superior al de los hechos). De todos modos, en ningún momento se ha pretendido efectuar un acercamiento cuantitativo a los hechos; al contrario, cada uno de los hechos analizados -y, sobre todo, cada una de las personas afectadas- tiene un valor por sí mismo y, por tanto, a los datos cuantitativos aquí recogidos hay que concederles un valor muy relativo. Si se recogen es, simplemente, porque pueden permitir cierta aproximación a las pautas policiales o a su posible grado de extensión.

De las 47 actuaciones policiales analizadas, prácticamente todas se inician o desarrollan en la calle San Francisco o en sus inmediaciones. Respecto al **marco temporal**, los testimonios y datos analizados corresponden siempre al **año 1997**, fijado previamente como límite para la recogida de datos, y respecto a los **cuerpos policiales** implicados en los hechos, descontando aquellos casos en los que las personas entrevistadas desconocen este dato, la distribución es la siguiente: **Ertzaintza**, 33 hechos; **Policía Municipal**, 9 hechos; actuación conjunta, en uno de los casos.

Así pues, disponíamos de muchos más testimonios sobre actuaciones de la Ertzaintza que sobre actuaciones de la Policía Municipal. En la mayoría de los casos analizados la actuación policial es en pareja o en grupo, con uniforme y patrullando por la zona, a pie o en coche. En cinco casos, como mínimo, se trata de actuaciones de policía de paisano.

La distribución de los hechos en el tiempo presenta una clara tendencia a concentrarse en los seis últimos meses del año. El momento de recogida de la información (noviembre-diciembre) podría influir en ello. Pero, en todo caso, se trata de hechos relativamente recientes y “frescos” todavía a la hora de relatarlos. También se observa cierta concentración de hechos problemáticos en los fines de semana y en las horas de tarde y noche.

Así pues, si tuviéramos que caracterizar de algún modo las actuaciones policiales sobre las que se efectúa el análisis, nos encontraríamos con que el **ejemplo-tipo** respondería a las siguientes circunstancias: actuación de la Ertzaintza, uniformada, en la calle San Francisco, un fin de semana por la noche, del verano u otoño, hacia personas (hombres relativamente jóvenes) de rasgos negros acentuados. Se trata, evidentemente, de una simplificación de situaciones a efectos meramente didácticos, pero que puede ayudar a centrar los hechos que a continuación se van a analizar en función de las informaciones recogidas.

A efectos de explotación de la información, se han diferenciado las situaciones en función del tiempo (cronología) y del espacio:

- A) toma de contacto;
- B) desarrollo de los hechos en la calle;
- C) desarrollo de los hechos en comisaría (en casos de detención);
- D) consecuencias posteriores a los hechos.

A) Actitudes iniciales y motivos que se alegan para intervenir

El primer momento diferenciado, por su interés, es el de lo que podríamos llamar la “toma de contacto”: el inicio de la actuación policial propiamente dicha desde el punto de vista de las personas afectadas. Es evidente que la actuación policial puede tener su origen en situaciones previas (una denuncia, una información recibida...). En el informe no se analizan esos elementos previos, sino cómo se produce la toma de contacto entre los policías y las personas afectadas por la intervención, o mejor aún, cómo perciben estas personas el inicio de la actuación policial.

En catorce de las actuaciones analizadas (trece de la Ertzaintza y una de la Policía Municipal) con testimonio en primera persona, ésta habla de una **actitud violenta** de la policía desde el primer momento de su intervención, con referencias concretas a la utilización de la fuerza física:

- Agarrarlo por la espalda y colocarle la porra en la garganta.
- Tirarlo al suelo y mantenerlo en él pisándolo o colocándose encima.
- Empujones y porrazos.
- Agarrarlo por el cuello y obligarle a abrir la boca...

Llama también la atención el hecho de que once personas (seis de ellas ante actitudes violentas) intenten razonar o plantear sus alegaciones ante tales intervenciones argumentando, por ejemplo, que lo que están haciendo es un abuso de poder, o justificándose... Estos **intentos de razonar** consiguen, a veces, una reacción policial contraria a la que pretenden, como golpes o comentarios provocativos.

Basándose en los testimonios recogidos, no resulta fácil saber si el contexto en el que se desarrollan estas actuaciones policiales concretas (contexto marcado por hechos anteriores, actuación hacia varias personas a la vez, proporción de las fuerzas que están presentes o que intervienen...) tiene una influencia decisiva en las actitudes y reacciones de los agentes.

Respecto a la obligación policial de **motivar su actuación** (dar una explicación o un motivo) a la persona o personas en cuestión, según los testimonios, se trata de una práctica inexistente, por lo menos en los primeros momentos de la intervención. Sólo en un caso, la persona abordada considera que se le explicó el porqué de la intervención.

B) Tipología de las actuaciones policiales que se dan “en la calle” y respuestas ante los hechos

Resumiremos ahora el segundo apartado, especialmente problemático, según la información disponible. No describiremos cada hecho (aunque ésa haya sido la vía de análisis utilizada), sino los tipos de actuación policial irregular que aparecen, o que se repiten con mayor o menor frecuencia, en los testimonios. Así pues, destacaremos aquí las cuestiones de mayor incidencia en los derechos de las personas.

Conviene señalar que, con frecuencia, las personas entrevistadas destacan algunas actuaciones porque las consideran claramente incorrectas, pero asumen como normales otras que, desde una perspectiva garantista de los derechos que corresponden a toda persona, pueden ser igualmente problemáticas o vulneradoras de tales derechos, aunque a ellas no se lo parezca. Sirva como ejemplo la distinta consideración que una persona u otra pueda tener sobre lo que es o no es un trato vejatorio o una coacción. De ahí que, en este apartado del informe, tratemos de resumir los diferentes hechos relatados en función de categorías fácilmente comprensibles y sin que ello suponga ninguna clasificación ordenada de conductas tipificadas.

También conviene señalar que, en el informe completo, para matizar o ejemplificar este tipo de actuaciones se utilizan testimonios textuales: es decir, las propias palabras utilizadas en el relato de los hechos por las personas afectadas. En este resumen, no se reproducen tales testimonios, aunque ello suponga, en bastantes ocasiones, la pérdida de importantes elementos de convicción.

a/ La primera observación de interés proviene de comparar los **casos de identificación** con los **casos de registro**. Por los datos recogidos, todo hace pensar que la práctica del registro (revisar la ropa, la cartera, la boca... en plena calle o en un portal

cercano) es la práctica habitual y primera, y no siempre va acompañada de la identificación de las personas que son registradas.

b/ Entre los **insultos** a las personas que se recogen en los testimonios, por lo menos en cuatro casos se refieren expresiones, por parte de agentes de la Ertzaintza, que son valoradas como racistas.

c/ En diez casos (siete de la Ertzaintza y tres de la Policía Municipal) se refieren **amenazas**, relacionadas frecuentemente con la reacción de la persona a la intervención policial. Amenazas de quitarle los papeles, o pegarle, o acusarle de algún otro hecho, o quitarle el dinero...

d/ En veinte casos (dieciséis de la Ertzaintza y cuatro de la Policía Municipal) se alude a **golpes** (normalmente con la porra y con menor frecuencia patadas y puñetazos), a veces reiterados y que dan origen a lesiones más o menos graves: contusiones, rotura de un brazo, dislocación de la mandíbula, rotura de una pierna, rotura de la rodilla, esguinces, cortes en la cara... Después de los registros, se trata del comportamiento policial más repetido, según los testimonios recogidos.

e/ En ocho casos (cinco de la Ertzaintza, dos de la Policía Municipal y uno no especificado) se relatan **apropiaciones de objetos o dinero** calificados por las personas afectadas como robos. En dos casos se describen intentos de retención de dinero frustrados por la intervención de testigos y, con relativa frecuencia, las personas entrevistadas hacen referencia a otras requisas de objetos de valor y de cantidades de dinero, bien a traficantes de drogas, bien a personas que trabajan en la venta ambulante (a la vuelta del mercadillo).

f/ El hecho de **desnudar total o parcialmente a las personas para su registro** en plena calle o en un portal cercano es denunciado en tres casos (dos de la Ertzaintza y uno de la Policía Municipal) que afecta, cada uno de ellos, a varias personas, y se relatan otras dos actuaciones de la Ertzaintza en las que el desnudo ha sido intentado pero no se ha efectuado por la resistencia de las personas implicadas a desnudarse.

g/ Entre los insultos y amenazas relatados se aprecian expresiones que las personas afectadas atribuyen a una **actitud racista**. Estas actitudes se ponen también de manifiesto en algunos de los diálogos que han mantenido con policías varios testigos (en general, personas blancas) que han tratado de intervenir o mediar a la vista de alguna actuación.

h/ Una persona relata que, después de ser golpeada y lesionada, y una vez introducida en el coche policial, **no fue conducida a la comisaría** sino llevada "al monte" por agentes de la Ertzaintza. Allí se le soltó, y tuvo que acudir por su propio pie y en mal estado a urgencias del hospital, donde fue atendido.

i/ En dos casos se denuncian **actuaciones reiteradas hacia la misma persona**, que se presentan como ejemplo de persecución policial a tales personas por parte de la Ertzaintza.

j/ En relación con actuaciones de la Policía Municipal en otros ámbitos, en dos casos se relatan las **dificultades** puestas **para la obtención de certificados** de convivencia, con las consecuencias negativas que esto tiene, por ejemplo, para acceder a ayudas sociales o para conseguir otros documentos. En los testimonios se hacen numerosas referencias a este tipo de dificultades.

k/ Entre los testimonios recogidos se refieren cinco **registros de establecimientos** comerciales por parte de la Ertzaintza sin orden judicial o, cuando menos, sin que tal

orden -de existir- haya sido presentada, a pesar de pedírselo. En uno de los registros efectuados por la Ertzaintza en un bar de la zona se relata un intento frustrado de colocar una bolsa de droga en el propio bar. En este caso concreto existe una denuncia contra la actuación policial presentada ante el juzgado y, con posterioridad al desarrollo de los hechos, alguno de los responsables de la unidad que intervino se puso en contacto con la persona dueña del bar para indicarle que sólo se estaba probando a los perros y que en la bolsa no había droga.

l/ En un caso se relata una “**redada**” de la Ertzaintza bastante amplia (intervención sobre unas cuarenta personas) en la que el **criterio de selección de las personas registradas o detenidas** es, claramente, el del color de su piel, sus rasgos físicos.

m/ En dos casos los agentes policiales de la Ertzaintza se han negado a dar sus **datos de identificación**, a pesar de solicitárselo reiteradamente, y en otro caso, el número de identificación ofrecido por el policía municipal era falso o, por lo menos, cuando la persona fue a denunciarlo le dijeron que ese número no existía.

n/ Una persona relata una experiencia propia que supone una clara **denegación de auxilio** por parte de dos ertzainas ante la solicitud de ayuda para acudir a urgencias (en situación grave). Varias más se quejan de que no acuden cuando hay problemas y se les necesita.

ñ/ Como se ha señalado, normalmente las actuaciones policiales se producen en pareja o en grupo. En tres actuaciones (dos de la Ertzaintza y una de la Policía Municipal) se perciben **discrepancias** internas entre los propios agentes respecto a los criterios de actuación utilizados: unos quieren llevarlos a comisaría y otros no...

o/ Y en seis ocasiones (cuatro de la Ertzaintza y dos de la Policía Municipal), al finalizar las actuaciones o días más tarde, los propios agentes, alguno de ellos o algún superior pide **disculpas** por el desarrollo de los hechos o trata de quitar importancia a lo sucedido.

* * *

Se ha intentado analizar también la **respuesta que las personas implicadas en los hechos, o las que son testigos de éstos, dan a estas actuaciones policiales** y cuál puede ser su influencia en el desarrollo de los acontecimientos. Entre las **respuestas de la propia persona** implicada en los hechos, los relatos recogidos permiten diferenciar **cuatro tipos de reacción**:

- Los intentos de razonar o de demostrar su inocencia: preguntar el porqué de la actuación policial, razonar en contra de las órdenes recibidas, pedir que le hablen bien, argumentar que le están tratando como a un asesino, preguntar por qué no actúan del mismo modo con otras personas en idéntica situación...
- La petición de datos de identificación o de actuaciones en defensa de sus derechos o de sus bienes.
- Los insultos a los agentes, admitidos en alguna ocasión como consecuencia de los nervios, la rabia o la pérdida de control en esos momentos.
- La ausencia de cualquier respuesta activa, por lo inesperado de los hechos, por no saber qué hacer ante ellos o por considerar que es lo mejor.

Entre las **respuestas de los testigos** también se da el tipo de reacciones anteriormente señaladas:

- personas que interceden ante los agentes, normalmente porque conocen a quien está siendo registrado y lo consideran fuera de toda sospecha;
- solicitud de datos de identificación;
- insultos a los agentes policiales (reconocidos en un caso);
- falta de reacción o limitarse a mirar lo que está pasando o a pasar de largo.

A estos cuatro tipos de respuesta hay que añadir otra especialmente significativa, por lo que supone de implicación personal y por la repercusión directa que, en ocasiones, tiene en el desarrollo de los hechos. Nos referimos a las recriminaciones a los agentes policiales que intervienen, o a sus compañeros presentes o cercanos, por actuaciones que consideran incorrectas o que vulneran los derechos de las personas.

En algunos casos, estas intervenciones de ciudadanos o ciudadanas testigos de los hechos influyen decisivamente sobre su desarrollo, impidiendo apropiaciones de dinero, por ejemplo, o modificando el trato policial. Además tienen otros efectos positivos como el apoyo sentido por las personas afectadas, o la posibilidad de participar como testigos en juicios posteriores... En otros casos, sin embargo, la intervención de testigos no sólo no consigue ninguna modificación positiva para los afectados de la actuación policial en curso, sino que supone también para ellos consecuencias negativas como golpes o la propia detención.

C) Actuaciones en comisaría

En la mayoría de los casos analizados, la actuación policial termina en la misma calle, sin que se proceda a la detención de las personas. Esto es así, aproximadamente, en tres de cada cuatro casos analizados.

La detención y el traslado a comisaría se ha efectuado, como mínimo, en diez casos de los analizados. En dos ocasiones, el traslado es a la Comisaría de Garellano, dependiente de la Policía Municipal. En los casos restantes el traslado se produce a la Comisaría de la Ertzaintza en Deusto.

Respecto a los **tiempos de estancia** en comisaría, los datos ofrecidos son claramente insuficientes para señalar, todavía, pautas de actuación. De todos modos, esta cuestión fue analizada con detalle al efectuar la revisión de los libros de detenidos de ambas comisarías.

Las personas detenidas no siempre son conscientes de las **actuaciones que la policía lleva a cabo durante el tiempo de detención**, porque no se les explica o porque no entienden. En general aluden a actuaciones de obtención de datos personales (fotos, toma de huellas...), de registro personal, o bien al traslado al hospital en casos de lesiones producidas por los hechos desarrollados en la calle... En cuatro casos se relatan los desnudos integrales y el registro corporal, y la sensación vejatoria experimentada.

Respecto al **trato que se les da en comisaría**, en general lo consideran correcto, especialmente en comparación con el recibido en la calle. No obstante, en un caso se relatan amenazas verbales de un agente municipal, y en otro, la persona detenida relata actuaciones como escupirle en la comida, zancadillas y golpes ("caponés") en las visitas de algún agente al calabozo de la Comisaría de Deusto. En ambos casos, los detenidos eran muy jóvenes.

Recogeremos aquí también algunos datos, aunque resulten insuficientes, sobre el ejercicio de los **derechos que asisten a los detenidos**: asistencia jurídica, médica, de intérprete...

- La presencia de **abogado** (normalmente, de oficio) se reconoce en varios casos. Sin embargo, en dos casos (uno en cada comisaría) se niega su existencia. En otros casos se le ofrece tal posibilidad.
- En ningún caso de los analizados se da asistencia de **intérprete**, aun cuando, en alguno de ellos, la persona afectada reconoce dificultades de comprensión.
- Respecto a la firma de algún papel, en dos casos se dice que no ha existido y en otros más que no sabe lo que firmó. Es posible que a veces se deba a las dificultades para comprender un texto escrito en castellano y a la ausencia de intérprete.
- En cuatro casos se produce el traslado desde la Comisaría de Deusto al hospital, a petición de la persona detenida. Por contra, a una persona detenida en la misma comisaría, que se encuentra enferma, no se le proporcionan los medicamentos que necesita ni ninguna **atención médica**, a pesar de sus reiteradas demandas.

En un caso, la persona detenida señala que durmió en la Comisaría de Deusto en un sitio incómodo, con más gente. Y en otras dos detenciones, a las personas que se interesan por los detenidos y que acuden a dicha comisaría se les niega información y se les impide la visita, sin ofrecerles ningún tipo de explicación.

Por último, hay que señalar que una persona relata que es puesta en libertad, después de 19 horas de detención en la Comisaría de Deusto, sin efectuar ninguna declaración ni firmar ningún documento, y con la única explicación de que ha sido una confusión.

D) Consecuencias posteriores a los hechos analizados (intervención de otras instancias)

Por último, se analizan aquellas actuaciones que, con posterioridad, han supuesto la intervención de otras instancias: instancias judiciales o el propio Ararteko, servicios hospitalarios, medios de comunicación o policía nacional.

- En ocasiones la persona detenida dice no saber si los hechos han sido trasladados por la policía a **las instancias judiciales** y, sobre todo, de qué se le acusa en concreto. Suele desconocer también el curso que sigue la denuncia y, a veces, se entera de ella mediante las citaciones judiciales. No obstante, por lo menos en diez casos de los analizados existe denuncia policial de los hechos, normalmente por “resistencia a la autoridad, insultos graves y amenazas de muerte”, o por “agresión a los agentes”.
- En diecisiete casos de los analizados (es decir, aproximadamente en la tercera parte del total) existe denuncia de la actuación policial por parte de las personas afectadas ante las instancias judiciales, o bien queja tramitada ante el Ararteko. En alguna ocasión la persona afectada acude a la propia comisaría con la intención de denunciar los hechos, pero se le recomienda que presente la denuncia en el juzgado. En el tiempo transcurrido desde los hechos, algunas denuncias han sido archivadas, otras han sido objeto de juicio y otras se encuentran todavía en curso.
- Por los datos recabados, parece que el hecho de que una persona presente denuncia por las actuaciones policiales de que ha sido objeto está relacionado con algunos factores como los siguientes:
 - apoyo que la persona sienta por parte de su propia comunidad o de alguna asociación;
 - consecuencias graves y objetivables producidas por los hechos (normalmente, lesiones físicas que han supuesto asistencia médica -y, por tanto, la existencia de un “parte” médico- o la baja laboral...);

- experiencias previas (personales o cercanas) que le animan a hacer frente a tales actuaciones y no dejar pasar los hechos;
- asentamiento en el país (años de estancia, situación legal, trabajo...) y recursos (culturales, económicos, lingüísticos...) para llevar adelante un procedimiento de defensa...

Según los testimonios recogidos, en algunos casos la práctica policial de detener y elaborar el atestado correspondiente va asociada a la posibilidad de que la persona afectada vaya a denunciar a la policía, por ejemplo, por haber sufrido lesiones.

- Respecto a las **consecuencias médicas**, en once de los casos analizados (nueve por actuaciones de la Ertzaintza y dos de la Policía Municipal) se refieren lesiones físicas de cierta gravedad (contusiones y fracturas), y en nueve de dichos casos existe constancia documental de tales lesiones gracias a los informes médicos emitidos.
- Solamente en tres de los casos analizados ha existido un **reflejo de los hechos**, durante el año 97, **en los medios de comunicación**. Concretamente, en la prensa diaria. En uno de los casos se trata de una actuación bastante amplia ("redada") y con repercusión social. En los otros dos casos, el reflejo en prensa se puede atribuir a la especial significación de las personas afectadas: dos personas de reconocido prestigio en la comunidad de inmigrantes.
- Por último, cabe señalar que en ninguno de los casos analizados se hace referencia alguna a cualquier tipo de **comunicación con la Brigada de Extranjería** de la Policía Nacional. Posiblemente esto esté relacionado con lo ya señalado: los datos recogidos apuntan en el sentido de que muchas de las actuaciones policiales no pretenden la identificación de las personas, o el conocimiento de su situación de documentados o indocumentados, sino su registro. Por otra parte, las personas que han ofrecido sus testimonios personales no son, precisamente, las que se encuentran indocumentadas o en situación irregular.

* * *

Como se ha señalado, en este apartado se ha intentado ofrecer un resumen de las actuaciones policiales en función de los testimonios recogidos y centrándonos en aquellos aspectos menos subjetivos, más objetivables o de mayor gravedad. Sobre muchas de estas cuestiones, la visión hasta ahora ofrecida será complementada con otras informaciones que se reflejan en otros apartados del informe.

Por otra parte, los testimonios recogidos ofrecen también una amplia información sobre **otras cuestiones de gran interés pero que no son abordadas**, por alejarse del objetivo central del trabajo. Cuestiones que se refieren, por ejemplo: al impacto que producen las actuaciones policiales en las personas afectadas o en los miembros más cercanos de su comunidad; a los sentimientos personales o las reacciones colectivas ante ellas; a la valoración subjetiva de estas personas acerca de la problemática del barrio y de su evolución en los últimos tiempos; a la valoración de las intervenciones policiales en la zona...

El trabajo del Ararteko se ha centrado siempre en aquellos aspectos de la información más objetivos, o que afectan más directamente a los hechos o a las actuaciones policiales, siguiendo un criterio de utilidad válido para la intervención de esta institución, pero

siendo conscientes de que, con ello, dejamos de lado cuestiones esenciales para conocer mejor la realidad de estas personas e, incluso, para reflejar mejor el contexto general de las actuaciones policiales.

1.6.4. INFORMACIÓN RECOGIDA DE LAS FUENTES POLICIALES SOBRE ACTUACIONES EN LA ZONA

Con el objetivo de conocer la visión de los cuerpos policiales que están actuando en la zona de San Francisco, se mantuvieron reuniones y entrevistas con miembros de la Ertzaintza y de la Policía Municipal. Como la experiencia personal y, por tanto, la lectura de la situación puede ser diferente desde los puestos de mando y desde el colectivo de agentes que patrullan por el barrio, se trató de recoger ambos enfoques. Para ello, del 20 de enero al 10 de febrero se mantuvieron entrevistas personales con una muestra de agentes (de los diferentes turnos y cuerpos) seleccionados por azar, y también reuniones con responsables de las comisarías de la Policía Municipal y de la Ertzaintza.

El informe recoge de modo diferenciado las visiones de unos y de otros y, para ello, emplea como esquema el utilizado en las reuniones y entrevistas. Así, la visión ofrecida por los responsables de la Policía Municipal y de la Ertzaintza se resume en los nueve apartados siguientes:

- 1) Problemática del barrio desde el punto de vista policial
- 2) Organización policial y coordinación con otros cuerpos policiales
- 3) Formación continuada y/o específica de los agentes
- 4) Mecanismos internos de control
- 5) Relaciones con los agentes sociales de la zona
- 6) Resultados de la intervención policial
- 7) Problemática concreta en las actuaciones
- 8) Autovaloración de las actuaciones policiales
- 9) Problemas y propuestas

A su vez, la visión recogida de los agentes se centra en los siguientes puntos:

- 1) La adscripción a las unidades de San Francisco
- 2) Condiciones laborales
- 3) Evolución observada en los últimos meses y valoración de la intervención policial
- 4) Grado de satisfacción personal e imagen transmitida por los medios
- 5) Coordinación entre policías y con otros agentes sociales
- 6) Valoración general del trato con las personas extranjeras
- 7) Mecanismos internos de control
- 8) Análisis de situaciones problemáticas
- 9) Valoración global. Propuestas de mejora

Puesto que aquí se trata de ofrecer un resumen de la visión policial que pueda servir como elemento de contraste y como otra fuente más de información, trataremos de sintetizar las diferentes informaciones obtenidas sobre aquellas cuestiones de mayor interés para este trabajo. Señalaremos las coincidencias entre ambos cuerpos y niveles, y también los puntos de desacuerdo o los enfoques diferentes, y utilizaremos para ello el siguiente esquema:

- A/ Visión policial sobre la problemática del barrio
- B/ Organización policial (adscripción, coordinación, formación...)
- C/ Relaciones con los agentes sociales de la zona
- D/ Mecanismos internos de control
- E/ Análisis de las actuaciones problemáticas
- F/ Valoración global y propuestas de mejora
- G/ Datos destacables entresacados de los registros y las estadísticas policiales

A) Visión policial sobre la problemática del barrio

Todos insisten en que la problemática de San Francisco no es de naturaleza policial y, por tanto, en que es precisa la intervención conjunta de todas las instituciones, sin que corresponda a la policía liderar ese proyecto. Destacan los siguientes elementos:

- El **proceso de deterioro del barrio** y sus consecuencias actuales (abaratamiento de la vivienda, falta de rehabilitación, aparición de “chabolismo vertical”: casas en ruinas que están ocupadas, edificios abandonados cuyos accesos cerrados se reabren, hacinamiento, falta de higiene...). Perciben también movimientos de especulación inmobiliaria.
- Una **concentración de actividades ilícitas** (compra-venta de objetos robados...) y, en particular, del tráfico de drogas ilegales a pequeña escala (distribución a los consumidores). Opinan que para un gran porcentaje de inmigrantes, que carecen de cualquier medio de vida, la venta de drogas es un modo relativamente fácil de sobrevivir. Señalan también que la presencia de drogadictos en el barrio es constante y muy visible, provocando el rechazo de los vecinos.
- El “**abandono** policial” que sufrió el barrio en determinados momentos **y la demanda vecinal** de mayor presencia y actuación policial. Consideran que se está tratando de dar respuestas (plan de rehabilitación del barrio, “Mesa por la Rehabilitación”...), pero que las actuaciones son insuficientes porque el principal problema es urbanístico y su erradicación exigiría una mayor implicación, no sólo del Ayuntamiento, sino también del Gobierno Vasco. Opinan, además, que la policía está desarrollando funciones que no le corresponden (atienden necesidades sociales, problemática de menores, negocios ilegales -sobre todo pensiones-, etc.), porque otras áreas y servicios no asumen sus responsabilidades.
- El **deficiente control en materia de extranjería** (muchos inmigrantes extranjeros en situación irregular, sin la documentación exigida) y el constante flujo de personas entre los residentes del barrio.

Por lo que se refiere a **seguridad ciudadana**, ambos cuerpos policiales entienden que la presencia de agentes uniformados en el barrio tiene un objetivo esencialmente preventivo y de disuasión, en respuesta a las demandas vecinales. Respecto a la investigación y represión del tráfico de drogas, manifiestan que mediante el trabajo de patrullas uniformadas sólo puede aspirarse a evitar el “trasiego” de los pequeños traficantes y consumidores. Es decir, se apunta únicamente a los últimos escalones del tráfico y se trata de evitar que la distribución callejera provoque alarma social.

B) Organización policial (adscripción, coordinación, formación...)

- Por lo que se refiere a la **Policía Municipal**, la cronología de su intervención en San Francisco tiene algunos momentos clave:

- 1990: se crea la Unidad de Drogas de la Policía Municipal.
- 1993: la Unidad Móvil de Apoyo empieza a actuar en la zona, que en ese momento sufría cierto abandono desde el punto de vista policial.
- Octubre de 1994: protocolo de coordinación con la Ertzaintza, definiendo las respectivas competencias.
- 1996: apertura de la Comisaría de la Cantera.

Durante este proceso se ha ido concentrando en la zona un mayor número de efectivos; la presencia es más perceptible desde que existe la comisaría, y ha permitido un incremento de actuaciones policiales. Para la Policía Municipal mantener esa comisaría supone un gran esfuerzo, que implica prescindir de efectivos para otras funciones. Consideran que la plantilla está mermada y aclaran que la unidad de la Cantera también abarca otros barrios, pero que se tienen que dedicar a San Francisco por su mayor problemática.

Por su parte, la **Ertzaintza** expone que, desde su despliegue en Bilbao (octubre de 1994), siempre ha habido presencia en el barrio, pero desde el verano de 1997 se ha potenciado mediante la puesta en marcha del llamado “Operativo Cortes”. Antes de su entrada en funcionamiento se llevó a cabo un estudio exhaustivo de la problemática de la zona: características del barrio y de su evolución desde 1994 (urbanismo, población, servicios...), papel policial y necesidad de un trabajo interdisciplinar, datos estadísticos... Finalmente, se diseñó un plan de actuación para tratar de paliar las carencias del barrio y de garantizar una presencia que evitase la alarma social.

Este plan se comunicó a distintos colectivos sociales de San Francisco (asociaciones de vecinos y de comerciantes, y varias asociaciones de apoyo a emigrantes que trabajan en la zona). Además de establecer cauces de coordinación con la Policía Municipal y con la Brigada de Extranjería de la Policía Nacional, mantuvieron reuniones con los juzgados de Instrucción de Bilbao y con los fiscales para dar a conocer la actuación policial prevista. También se entrevistaron con los Servicios de Asistencia y Orientación Social al detenido, y de Asistencia a la Víctima.

- Por lo que se refiere a la **selección de los agentes** que iban a integrar el operativo, se optó por solicitar voluntarios, considerando que iba a ser un trabajo duro y con características especiales. Consideran que, en general, las personas que se ofrecieron tenían cierta sensibilidad hacia determinados colectivos o problemáticas del barrio y estaban interesadas en el trabajo directo, en el patrullaje de barrio. Entre los voluntarios se seleccionó a candidatos que no generaran conflictos, asumiendo que iba a existir mucho trato directo con la población y que era probable la aparición de situaciones de tensión. Aunque no se crearon falsas expectativas sobre la posibilidad de lograr soluciones o resultados a corto plazo, pasado el tiempo, los responsables perciben bastante cansancio y cierto desánimo entre los agentes.

La Policía Municipal utilizó un método diferente para la selección de los agentes que iban a prestar servicio en la Comisaría de la Cantera. No son voluntarios; se destinó allí una parte de la plantilla. En la actualidad, si alguien quiere cambiar de destino, tiene que encontrar un sustituto.

Los agentes de ambos cuerpos valoran muy positivamente el conocimiento del barrio y el trabajo continuado que estas fórmulas permiten, y también son conscientes del riesgo de desgaste y cansancio.

- En cuanto a la **coordinación** existente **entre los distintos cuerpos policiales**, desde julio de 1997, y coincidiendo con la puesta en marcha del operativo de la

Ertzaintza, tanto ésta como la Policía Municipal nombraron sendos interlocutores que han mantenido frecuentes contactos, además de reuniones mensuales de jefaturas. En enero de 1998, el cambio de responsable del operativo en la Ertzaintza supuso un debilitamiento de la coordinación.

Respecto a la Brigada de Extranjería del Cuerpo Nacional de Policía, se señala que apenas hay coordinación. En el momento inicial del operativo de la Ertzaintza, su responsable mantuvo una entrevista para darlo a conocer. En la actualidad, el contacto se reduce a comunicaciones o presentaciones puntuales de personas extranjeras con documentación irregular. Se apuntan algunos problemas como requisitorias que llegan cuando el juzgado ya ha dejado en libertad al detenido y es difícil encontrarle, o retrasos en la puesta a disposición judicial de detenidos al no recibir con rapidez los datos de identificación necesarios.

Respecto a la coordinación interna, entre los diferentes equipos o patrullas que trabajan sucesivamente, los responsables de ambos cuerpos policiales estiman que el sistema de traspaso de información entre los turnos es correcto y funciona adecuadamente. Entre los agentes se resalta la necesidad de un mayor apoyo de los grupos de investigación -policía no uniformada- para conseguir eficacia en su trabajo. Además, su valoración sobre la coordinación existente entre los diferentes cuerpos (Policía Municipal-Ertzaintza-Policía Nacional) y entre los diferentes turnos es bastante negativa: desconocimiento, falta de información, competencia... En general, manifiestan que una colaboración más intensa sería positiva para todos.

- Ninguno de los dos cuerpos policiales ofreció **formación** previa específica a los agentes destinados a trabajar en San Francisco. En cierto modo tiene lugar un proceso de formación continuada por medio de los documentos que regulan el modo de actuar (“protocolos de actuación” en la terminología de la Policía Municipal, e “instrucciones” o “circulares” en la de la Ertzaintza), aunque siempre surgen nuevos problemas no previstos. En la Policía Municipal advierten que los protocolos se hacen desde “arriba” y que son comunes para todo el cuerpo, aunque muchos temas surgen en San Francisco. En cualquier caso, la experiencia y la evolución fáctica marcan mucho; se aprende de los errores, de los casos en que los jueces consideran que no hay pruebas o que se ha hecho mal. Los responsables de la Policía Municipal también exponen que la formación es voluntaria, pero, aunque se ofertan cursos, los agentes no se pueden reciclar porque no se pueden sustraer del servicio.

C) Relaciones con los agentes sociales de la zona

Al abrir la Comisaría de la Cantera y al poner en marcha el operativo especial de la Ertzaintza hubo contactos con distintas asociaciones implantadas en la zona (de vecinos, de comerciantes...). Así, en junio de 1997, la Ertzaintza convocó una reunión en Deusto a la que asistió la Policía Municipal, así como diversos colectivos que actúan en la zona, tanto asociaciones de vecinos como de apoyo a inmigrantes. Esta reunión, según señalan, resultó muy positiva, aunque también sirvió para poner de manifiesto la existencia de intereses enfrentados y de conflictos internos en dichos colectivos.

Los responsables de las dos policías, ante la referencia a algunas asociaciones de apoyo a inmigrantes, reconocen que no se ha establecido contacto con ellas, e incluso que desconocían su existencia. Unos y otros insisten en que tienen las puertas abiertas, aunque las asociaciones, en general, no utilizan esta vía. Cuando hay problemas concretos, se acude a personas que hacen de contacto, se sondea, se les da información, y se procura conocer las necesidades y las demandas del público.

Los responsables de la Policía Municipal consideran que algunas veces los medios de comunicación crean conflictos que no existen, y promueven de ese modo una alarma social infundada. En su opinión, las asociaciones del barrio están contentas. Por su parte, los de la Ertzaintza consideran que el asociacionismo es positivo, pero también que algunas asociaciones, por desconocimiento, protegen a personas que trafican con droga.

Por parte de los agentes policiales no existe ningún tipo de relación, al margen de la informal que pueda darse con alguna persona conocida, aunque algunos consideran que quizás fuese conveniente. Respecto a bastantes asociaciones existe desconocimiento y, en algunos casos, prevención.

D) Mecanismos internos de control

Tanto los responsables de la Policía Municipal como los de la Ertzaintza afirman que hay suficientes mecanismos de control interno, que funcionan y que son eficaces.

En la Policía Municipal consideran que las actuaciones de los agentes están muy vigiladas. Además del control judicial, está el propio (ha habido expedientes informativos...) y si existe una denuncia, siempre hay medios para saber a qué persona se refiere (patrulla, matrícula, etc.). Todas las denuncias se tramitan por vía jerárquica y se le da trámite al agente para que conteste por escrito. A menudo ocurre que, para cuando llega una denuncia, ya se ha realizado un parte interno. Entienden que los agentes se sienten muy controlados y que, además, hay mucha sensibilidad sobre el tema de las actuaciones incorrectas o abusos policiales. Incluso se sienten un poco saturados, porque para responder a las quejas deben dedicar demasiadas energías, que se sustraen al resto de las funciones. A veces las quejas provienen de las formaciones políticas y no sólo por irregularidades, sino también por la falta de prestación de otros servicios. En definitiva, perciben demasiada presión social y política hacia ellos.

Por lo que se refiere a la Ertzaintza, los responsables explican que desde el principio eran conscientes de la problemática, por lo que excluyeron del operativo a personas voluntarias que suscitaban dudas sobre su adaptación al barrio. Por otra parte, el jefe de operaciones de la comisaría supervisa cada actuación, y el responsable del operativo concreto ha tratado con los agentes implicados todas las cuestiones conflictivas que han surgido. Los expedientes internos son frecuentes, aunque matizan que no se ha tramitado ninguno por abusos en el ejercicio de las funciones policiales. De todos modos, si hay muchas quejas contra algún agente, o causa problemas, o no da explicaciones satisfactorias sobre alguna cuestión problemática, se le retira del grupo que actúa en San Francisco, destinándolo a otros servicios.

Al igual que la Policía Municipal, también la Ertzaintza se siente excesivamente presionada. Manifiestan incluso ciertas sospechas de que algunas de las denuncias formuladas recientemente en relación con sus actuaciones en San Francisco puedan responder a un interés específico en combatirlos y desprestigiarlos.

Los responsables de los dos cuerpos policiales coinciden en destacar la importancia del control entre compañeros, ya que nunca se patrulla en solitario, sino en parejas o en intervenciones de grupo. Coinciden, asimismo, en la conveniencia de que la ciudadanía denuncie las actuaciones que considere incorrectas, aportando datos concretos para que se pueda investigar y reaccionar.

Los agentes consideran que el primer mecanismo de control debe ser la profesionalidad de cada cual. Aunque todos conocen que la vía oficial es iniciar un expediente interno, dicen que son muy poco frecuentes. Cuando una actuación no ha sido correcta, lo

normal es comentarlo con el agente que ha actuado así o manifestar las críticas en charlas de grupo... Algunas veces el cabo llama la atención, pero, salvo que haya una causa muy grave, no se realiza un informe contra un compañero. Además, consideran que, en la práctica, se tiende a patrullar siempre con la misma persona, por afinidades. Por otra parte, la consideración casi unánime respecto a la imagen de la intervención policial que transmiten los medios de comunicación es muy negativa. Los agentes se sienten desanimados y frustrados. Piensan que los medios no reflejan la realidad y que generalizan, extendiendo a todo el colectivo las críticas de una actuación individual. Perciben que todas las objeciones recaen en su labor y no en los estamentos superiores. También les parece injusto que sólo trasciendan las críticas negativas y no las opiniones positivas, o las demandas de los vecinos y de los comerciantes. En este sentido, alguien añade que los intereses de las asociaciones son contrapuestos y, por tanto, que nunca se puede satisfacer a todos. En cualquier caso, todos los agentes manifiestan que no se sienten especialmente presionados por la prensa.

E) Análisis de las actuaciones problemáticas

En este apartado, en cada reunión y entrevista se expusieron prácticas concretas sobre las que se han recibido quejas, tratando de que los representantes policiales explicasen los motivos de tales actuaciones o, al menos, su punto de vista. Se trata, pues, de efectuar un contraste de la información obtenida mediante los testimonios, no centrada en cada caso, sino en posibles pautas de actuación. A continuación se recoge un resumen de sus posiciones.

a) Identificaciones y peticiones de documentación

Las identificaciones nunca son indiscriminadas. La “entrada” siempre está justificada por una sospecha de comportamiento ilícito: indicios observados, datos facilitados por la comisaría... Los responsables de ambas policías aseguran que en ningún caso hay discriminación, puesto que no abordan a la gente por el color de la piel. Aseguran que la sospecha de xenofobia parte de los propios afectados, que creen que se les aborda porque son extranjeros, cuando no es así.

Los responsables de la Policía Municipal afirman que sus agentes no tienen problemas con las personas afincadas en el barrio, les conocen y sólo les identifican cuando no son conocidas. También la Ertzaintza manifiesta que la presencia continuada de los mismos agentes en el barrio permite conocer mejor a la gente. De cualquier modo, insisten en que hay una gran concentración de personas extranjeras y que, además, varía mucho la composición del grupo, por lo que resulta muy difícil distinguir a los vecinos del barrio. Reconocen dificultades para diferenciar los rasgos físicos de los africanos. Por todo ello, admiten que es probable que vecinos y personas afincadas en el barrio desde hace tiempo sean requeridas para identificarse, aunque si se dan cuenta del error piden disculpas. El problema es que algunas veces estas personas se enfadan y responden de forma poco correcta.

b) Utilización de la violencia al abordar a las personas

Sobre la necesidad de las “entradas violentas”, ambos cuerpos policiales explican que, actualmente, el tráfico a pequeña escala se realiza distribuyendo la droga en bolas pequeñas, envueltas en plástico y termoselladas, que se llevan en la boca. Por eso, cuando se ha visto a alguien que lleva droga, o hay indicios suficientes para sospecharlo, es necesario

agarrar a esa persona por la garganta para que no trague la bola y, de ese modo, haga desaparecer la prueba. En cualquier caso, afirman que este modo de proceder se limita a los supuestos en que hay motivos para sospechar de la tenencia de drogas.

También ponen de manifiesto que últimamente se ha acrecentado la violencia en el barrio: han empezado a aparecer armas en el barrio, los traficantes se organizan cada vez mejor y con medios más sofisticados, ha habido agentes lesionados, los grupos de africanos que hoy controlan el tráfico de drogas han utilizado violencia para desplazar a los argelinos que antes controlaban el mercado... Todo ello conduce a la necesidad de utilizar la fuerza y, además, consideran que los propios vecinos de San Francisco se lo están exigiendo, llegándoles a acusar de "blandos".

Los agentes insisten en que, salvo en los casos de sospecha de que lleva droga en la boca, no se utiliza la fuerza. Se solicita la identificación y, únicamente si la respuesta es agresiva o hay resistencia, se actúa contundentemente. En general muestran mucha preocupación por la posible pérdida de respeto. Los policías municipales exponen como otro supuesto en que es precisa la fuerza la necesidad de intervenir en una pelea. Muchos insisten en que en la calle todo es distinto y que resulta difícil reproducir las situaciones.

En síntesis, los dos cuerpos policiales creen que la necesidad de recurrir a la fuerza depende mucho de la situación concreta, pero asumen que, en general, la policía se encuentra en una posición de superioridad, por lo que procuran restringir el uso de la violencia a los casos en que es inevitable. La Ertzaintza insiste en la necesidad de que se respete la autoridad de los agentes: si se permite la pérdida del respeto, las consecuencias serían perjudiciales para todos. Casi todos los agentes defienden la necesidad de imponerse desde el principio, de no permitir que se cuestione su legitimidad. También se repite la idea de que los policías actúan, en principio, igual con todo el mundo y que su actitud puede variar en función de las reacciones de la persona interceptada.

c) Registros corporales

Respecto a los registros corporales y de las pertenencias de las personas identificadas en la calle, los responsables policiales manifiestan que sólo se realizan registros superficiales y que, en todo caso, se procura hacerlo con discreción, para proteger la dignidad (por ejemplo, dentro de los portales). Consideran inverosímiles las denuncias sobre la práctica de desnudos. Entienden que si hay indicios que permitan hacer un registro corporal completo, existen motivos para detener y que esto es lo que debiera de hacerse. Si alguna vez hubiera ocurrido algo semejante sería excepcional y debido a algún agente concreto, pero no algo generalizado.

También los agentes entrevistados, cuando se les pregunta sobre el modo en que se efectúan los registros, afirman que se trata de registros superficiales -cacheos-, que se realizan respetando la intimidad -para lo cual suelen hacerse dentro de un portal- y sólo cuando hay indicios de que llevan sustancias ilegales u objetos peligrosos. En general afirman que desnudar no es razonable en ningún caso: cuando hay necesidad de hacer un registro en profundidad, se detiene a la persona y se le conduce a las dependencias policiales. No obstante, ante la confirmación de que hay quejas porque a distintas personas se les ha obligado a desnudarse en un portal, algunos reconocen que a veces es preciso un desnudo parcial, otros manifiestan que les pueden ordenar que se descalcen, que se suban el niqui, que se quiten la camiseta o que se bajen los pantalones. Nadie admite haber obligado a desnudarse completamente ni haberlo contemplado. Sólo un agente reconoce que sabe de gente que lo ha hecho.

d) Apropiações de dinero o de género

En general, se rechaza tajantemente la mera posibilidad de que se den tales supuestos. La única explicación que consideran posible es que se trate de dinero falso, que se requisa, y que el extranjero no entienda por qué lo han hecho.

Para los agentes que patrullan en San Francisco el hecho de llevar mucho dinero puede ser un indicio de que se está traficando, por eso se suele preguntar a la persona identificada cuánto dinero lleva o se cuenta el dinero que aparece en el cacheo. Piensan que los casos denunciados pueden tratarse de errores, porque mucha gente no sabe el dinero que lleva encima. Afirman que todos los decomisos constan en el acta correspondiente y les cuesta creer que algún agente se atreva a correr el alto riesgo que implica apropiarse de algo ajeno. También destacan el control que proviene de los compañeros, que difícilmente consentirían ese tipo de prácticas.

Respecto a las posibles apropiaciones de “género”, lo consideran imposible. La Policía Municipal aclara que lo que puede ser cierto son los comisos en los mercados, porque si no tienen permiso, se interviene la mercancía. Todos los responsables policiales insisten en la necesidad de que se denuncien los casos concretos, aportando datos que permitan su investigación.

e) Insultos o amenazas

Los agentes afirman que no se profieren insultos ni amenazas. Algunos señalan que han oído comentarios sobre ello, pero que en su grupo nadie actúa así. Un agente admite que ha visto insultar, pero en detenciones violentas, donde hay enfrentamiento y agresividad. Otro ertzaina refiere un tipo de situaciones conflictivas en las que considera posible la reacción vejatoria o amenazante, en respuesta a la provocación. Tampoco admiten la existencia de insultos o amenazas a los testigos de sus actuaciones.

f) Discrepancias internas. Identificación de los agentes

Aunque algún ertzaina considera normal que haya discrepancias, en general afirman que existen criterios comunes de actuación dentro de la patrulla, y si alguien ve algo que no le gusta, no lo advierte en público, sino luego, en privado. Recalcan que los desacuerdos no deben trascender fuera del grupo. Tampoco consideran necesario ni habitual pedir disculpas. En todo caso, dar las gracias por la colaboración.

Respecto a su disposición a identificarse cuando son requeridos para ello, en general dicen que se lo piden poco y que no ponen pegas. Sin embargo, un par de personas recalcan que, aunque tienen obligación de identificarse, esa obligación es relativa: dadas las circunstancias, no se puede dar el número a cualquiera.

F) Valoración global y propuestas de mejora

- En general, la **valoración** de la intervención policial en San Francisco por parte de sus responsables directos es positiva. La Ertzaintza dice que los resultados del “Operativo Cortes” han sido buenos, superando la expectativas iniciales. En la calle se aprecia una mejora notable del ambiente. Por su parte, la Policía Municipal pone de relieve la importancia de su labor, a pesar de la limitación de sus medios.

Por otra parte, ambos cuerpos policiales coinciden en la apreciación de que el reconocimiento social de su labor es escaso. Los responsables de la Ertzaintza dicen que en la prensa sólo se reflejan las quejas contra sus actuaciones y nunca se habla de las demandas y peticiones de los vecinos del barrio. Sospechan incluso de ciertos intere-

ses orquestados para desprestigiarles. En sentido similar, la Policía Municipal considera que a menudo se hace una utilización política de los problemas de San Francisco, lo que únicamente sirve para incrementar la alarma social.

En cualquier caso, se insiste en la idea de que la problemática fundamental de San Francisco no es policial ni de seguridad; lo grave es el deterioro social, sanitario, urbanístico...

- En las reuniones mantenidas con los responsables de ambos grupos policiales se analizó la existencia o la posibilidad de utilizar determinados datos como **indicadores para evaluar la eficacia de la intervención**: cantidades de droga aprehendida, relación entre identificaciones -detenciones- condenas...

Así, por ejemplo, sobre la posibilidad de utilizar las cantidades de droga decomisada como indicadores de evaluación, la Policía Municipal entiende que, aunque las cantidades no sean significativas, lo importante es demostrar el tráfico para poder desmontar las redes. En el caso de la Ertzaintza existe una explotación estadística de este tipo de datos. Pero unos y otros diferencian su labor (más preventiva, de seguridad ciudadana) de la que corresponde a los unidades especiales de lucha contra el tráfico de drogas.

Ni la Policía Municipal ni la Ertzaintza analizan la ratio existente entre número de identificaciones y número de detenciones. Tampoco saben la proporción existente entre detenciones y condenas. No hacen un seguimiento sistemático y, por tanto, carecen de datos. Sobre este tema, los responsables de la Policía Municipal consideran que su labor es preventiva: su finalidad es “tener la calle limpia”, y los indicadores son la valoración social y la de la jefatura. En sentido similar, la Ertzaintza estima muy positivo el resultado del operativo. Afirman que, cuando comenzó en julio de 1997, el tráfico de objetos robados y de drogas era muy visible en la calle. Ahora esto ha cambiado, al menos en el aspecto externo. Ya no existe la sensación de impunidad que antes se percibía, por lo que la alarma social ha disminuido. Parece que la distribución de droga se está trasladando a otras zonas y localidades.

Estas apreciaciones son compartidas por los agentes policiales. Así, todos los policías entrevistados coinciden en que su función es esencialmente preventiva y que el objetivo básico es frenar la alarma social que se había producido por la vista del tráfico de drogas en la calle. Consideran que ahora la gente del barrio está más contenta, porque saben que hay presencia policial, aunque la problemática de fondo no se haya solucionado. Los consumidores de drogas siguen acudiendo, y eso supone la comisión de delitos contra la propiedad que, con frecuencia, se realizan en los alrededores del barrio. Creen, también, que ha aumentado el número de traficantes procedentes del África Subsahariana y que hay muchos inmigrantes africanos implicados en ese negocio ilegal. Igualmente, la distribución de la droga ha comenzado a dispersarse hacia otras zonas.

Algunos agentes son conscientes de que no se decomisa droga en cantidades importantes y de que con su actuación no se reduce el tráfico. En algunos hay desánimo porque no se consiguen resultados y, sobre todo, existe la percepción de que el desarrollo operativo en la práctica ha tenido poco que ver con el planteamiento inicial de intervención global en la problemática del barrio, con implicación de otros servicios e instituciones.

- A la hora de destacar **problemas**, se señalan los siguientes:

1. La Policía Municipal estima que no hay suficiente control ni asistencia sanitaria en el barrio, lo que, además de otras cuestiones, plantea problemas de riesgo para los propios agentes (peligro de contagio de sida, hepatitis, dermatosis, etc.).

2. La Ertzaintza considera que los recursos policiales son escasos. Además, los agentes destinados a San Francisco se sienten muy presionados y criticados, por lo que hay cierta sensación de desánimo, agudizada, además, por la grave situación que se percibe en el barrio y por la imposibilidad de obtener resultados o cambios sustantivos a corto plazo.
 3. La Policía Municipal aprecia cierta descoordinación con la Ertzaintza. Exponen que ha habido problemas serios de falta de coordinación con el servicio del 088.
 4. Algunos agentes señalan la dificultad de que su trabajo conduzca a resultados satisfactorios en la vía judicial y la conveniencia de tener una mayor información y seguimiento de las decisiones judiciales.
- Y en cuanto a **propuestas**:
1. Se solicita que la Administración preste atención y dé respuestas a los informes que la Policía Municipal elabora sobre temas muy distintos (urbanismo, sanidad, etc.).
 2. Se insiste en la necesidad de intervenciones administrativas desde los distintos ámbitos (infancia, vivienda, control de los locales de negocio, incluso control fiscal sobre determinados movimientos de dinero...). Desde su punto de vista, la cuestión de la vivienda es clave, ya que existen importantes riesgos arquitectónicos, de salubridad... Consideran necesario intensificar el control en la concesión de permisos de apertura, la inspección de negocios ilegales (sobre todo, pensiones).
 3. En el plano policial, la Ertzaintza pone de relieve la necesidad de proporcionar más recursos humanos al operativo y, sobre todo, a las unidades de investigación sobre los niveles superiores del tráfico de droga, movimientos de las organizaciones, obtención de pruebas...
 4. Ven necesaria y positiva una mayor información sobre la actividad jurisdiccional (información sobre las sentencias, sobre los criterios judiciales...).
 5. Destacan la necesidad de mejorar la coordinación y la eficacia en el control de extranjería.
 6. Por parte de los agentes entrevistados, la mayoría de las propuestas se centran en el incremento de eficacia de la propia labor policial: más medios personales, más información interna, más labor de investigación -sobre todo respecto al tráfico de droga a escalas mayores-, mejor coordinación con otras policías, apoyo de los juzgados y seguimiento de los procesos... Algunos agentes juzgarían adecuada una mayor relación con las asociaciones. También se plantea la necesidad de proteger más intensamente su salud (riesgo de contagios...).

* * *

G) Datos destacables entresacados de los registros y las estadísticas policiales

Como se ha señalado, en el trabajo realizado se apostó claramente por un enfoque cualitativo y no cuantitativo de los hechos. No obstante, se recogieron y analizaron algunos datos disponibles (porque las policías respectivas los tenían ya organizados estadísticamente) o que pudieron ser obtenidos sin un trabajo adicional excesivo. Básicamente, se trata de dos tipos de datos correspondientes al año 1997:

- a) los que se refieren a identificaciones en la calle: número de identificaciones y motivos de detención de personas de origen extranjero en relación con el total, países de origen...;

b) los datos de detenidos en las comisarías de Garellano (Policía Municipal) y Deusto (Ertzaintza): número de detenciones, motivos de detención, tiempos de estancia en comisaría, situación a la que pasan los detenidos al finalizar su estancia en comisaría...

En el informe del Ararteko se desglosan tales datos. Aquí solamente se destacarán, a modo de ejemplo, algunos elementos o tendencias significativas.

- Respecto a las identificaciones realizadas en la zona, pueden resultar significativos, a modo de ejemplo, los **datos de la Policía Municipal correspondientes al año 1997**: durante el año, en la zona de San Francisco-Bilbao La Vieja, la Policía Municipal efectuó 3.424 identificaciones. De ellas, 733 a personas de origen extranjero.

La relación de **motivos por los que se procede a la identificación de las personas**, de acuerdo con los datos policiales, es la siguiente:

	Extranjeros	Total identificaciones	% extranjeros/total
- por seguridad ciudadana	613	2.149	28,5%
- por tenencia/consumo estupefacientes	74	906	8,2%
- por delito contra personas	16	46	34,8%
- por delito contra propiedad	30	321	9,3%
- por delito contra libertad sexual	—	1	—
- identificación titularidad actividades	—	1	—
TOTALES	733	3.424	22,6%

Y en cuanto a la distribución de las 733 **identificaciones según los países de origen de las personas extranjeras identificadas**, puede dar una idea de la realidad existente el hecho de que correspondan a más de 42 países diferentes, o de que 313 identificaciones (el 43% del total) correspondan a ciudadanos de Guinea Bissau.

- Del análisis de los datos (que no siempre desglosan la zona ni utilizan criterios homogéneos para su comparación) se puede efectuar una **estimación** aproximada **sobre el número de identificaciones y de detenciones** de personas de origen extranjero efectuadas durante el año 1997 en la zona de San Francisco, y sobre su proporción respecto al total de identificaciones y detenciones efectuadas en la propia zona.
 - Entre 3.000 y 6.000 identificaciones a personas de origen extranjero, durante el año 1997, sobre un total de unas 13.000 identificaciones, en la zona de San Francisco.
 - Unas 1.100 detenciones de personas de origen extranjero, durante el año 1997, en la zona de San Francisco, sobre un total de unas 2.100 detenciones en la zona.
- Se pueden destacar también los principales **motivos** señalados por los cuerpos policiales como razón para proceder a la identificación o a la detención de las personas de origen extranjero en la zona:
 - “Seguridad ciudadana” en el caso de las identificaciones (84% del total de identificaciones de personas de origen extranjero realizadas por la Policía Municipal), sin que se especifique el contenido de ese concepto.

- “Delito contra la salud pública” (tráfico de drogas), o “requisitorias” (reclamaciones judiciales) en el caso de las detenciones (56% del total de detenciones en la zona en los datos de la Ertzaintza). También es muy elevado el porcentaje de personas detenidas en la zona por delitos contra el orden público.
- Se pueden entresacar elementos comunes a las actuaciones de ambas policías, pero también aspectos diferenciales. Por ejemplo:
 - La diferente evolución en el número de detenciones efectuadas por cada cuerpo policial en la zona a lo largo del año 1997: de más a menos por parte de la Policía Municipal, y de menos a más por parte de la Ertzaintza.
 - Los diferentes criterios a la hora de reflejar las situaciones finales. Por ejemplo, en los libros de la Ertzaintza no se hace constar la decisión judicial respecto a la situación de prisión o libertad de la persona; tampoco parece inequívoco el término “puesta en libertad en comisaría”...
- Se puede observar, en lo que respecta a los objetos y las **sustancias incautadas** en la zona (cocaína, heroína, objetos peligrosos...), una distribución absolutamente desigual y contradictoria con la imagen social que se suele transmitir, en función de las características de las personas.

De todos modos, conviene recordar que, de acuerdo con la opción metodológica adoptada para la realización del trabajo, a los datos y estimaciones no se les concede sino un valor auxiliar, complementario, en tanto sirvan para complementar, reforzar o matizar los diferentes aspectos cualitativos abordados en el informe. De ahí que en este resumen no se quiera insistir en ellos.

1.6.5. CONCLUSIONES DEL INFORME DEL ARARTEKO

El informe que aquí se está resumiendo termina con un capítulo en el que se pretende efectuar una valoración del Ararteko sobre la situación analizada y, en función de ella, proponer una serie de medidas que sirvan para su mejora. Para ello se sigue el siguiente esquema:

- A) Contraste de las prácticas policiales denunciadas con la regulación legal
- B) Valoración global
- C) Análisis de las causas que hacen posible la situación descrita
- D) Recomendaciones del Ararteko

A) Contraste de las prácticas policiales denunciadas con la regulación legal

El ejercicio de la tarea de protección de la seguridad pública que corresponde a la policía afecta, como norma general y de modo casi inevitable, a la libertad y a los derechos fundamentales de las personas. Por otra parte, las funciones policiales de prevención y de investigación de delitos forman parte del sistema penal en sentido amplio pero, a diferencia de las normas que regulan el poder punitivo, la ordenación legal de la actividad policial concede un importante margen de discrecionalidad a los sujetos actuantes.

Estas dos apreciaciones -la inevitable incidencia que la actuación policial tiene en los derechos individuales, por un lado, y la imposibilidad de fijar con certeza los límites legales de dicha actividad- no pueden ser ignoradas en un análisis sobre la corrección o incorrección de determinadas prácticas policiales. En el extremo opuesto, la inevitable

necesidad de adaptar los principios abstractos a la circunstancialidad y variabilidad de los hechos, tampoco puede soslayar la obligación de los funcionarios policiales de someterse siempre a la más estricta legalidad.

Desde esta perspectiva de contraste con la regulación legal, el informe del Ararteko acomete un examen de las actuaciones policiales que han dado lugar a quejas. Sigue para ello un esquema “cronológico”, similar al empleado en la exposición de los hechos, si bien el análisis se reduce a las actuaciones problemáticas y cuya legalidad o ilegalidad puede depender de las circunstancias concurrentes (conductas como robos, amenazas, insultos, etc. constituyen siempre vulneraciones de derecho y, por tanto, no pueden ampararse en ningún caso en el ejercicio de las funciones policiales). Así, se analizan, desde el punto de vista de la regulación legal, los siguientes elementos:

- a) Inicio de la intervención policial: toma de contacto (principios de igualdad y no discriminación, información que deben ofrecer los agentes, acreditación de su condición profesional, identificación a requerimiento de los ciudadanos...).
- b) Controles y registros (restricciones de la libertad de circulación, criterios sobre los controles y registros personales en la vía pública, recurso a la fuerza...).
- c) Identificaciones.
- d) La detención policial (motivos que hacen procedente la detención, plazo de detención, información a la persona detenida, derecho a no declarar y condiciones de los interrogatorios, asistencia de abogado, derecho a recibir visitas, satisfacción de las necesidades básicas, realización de registros y desnudos...).

De este apartado del informe, destinado a contrastar las prácticas policiales con la legalidad, se concluye que algunas de las actuaciones denunciadas en los testimonios recogidos son claramente contrarias a las disposiciones legales y en modo alguno podrían ampararse en el ejercicio de las funciones policiales. En otros casos, el problema surge de la aplicación de las normas, ya que los cuerpos policiales optan a menudo por la interpretación de la ley que supone una mayor restricción de los derechos individuales. En todo caso, los criterios de interpretación de la ley defendidos por el Ararteko aparecerán recogidos en las recomendaciones efectuadas por esta institución y, especialmente, en la recomendación número ocho. A ellas nos remitimos.

B) Valoración global

Posiblemente, la constatación -y al mismo tiempo la conclusión- más llamativa del trabajo realizado es que nos encontramos ante una situación sobre la que se dan lecturas muy diferentes, e incluso contradictorias entre sí. Las visiones que cada colectivo ofrece acerca de los hechos y las situaciones que se viven en el barrio apenas tienen elementos en común. En concreto, sobre las actuaciones policiales en la zona dirigidas hacia personas de origen extranjero -objeto central de este informe- no sólo se puede hablar de dos visiones contrapuestas de la realidad, sino casi de dos realidades diferentes, según el colectivo que las valore: 1) las personas de origen extranjero que se han visto afectadas por actuaciones policiales; y 2) los propios agentes policiales que intervienen en la zona o sus responsables.

En el primer caso (el relato de los hechos ofrecido por personas de origen extranjero afectadas por ellos) se nos describe una actuación policial que conculca los derechos de estas personas, y que recurre a prácticas prohibidas por la ley. Además, tales prácticas policiales producen graves consecuencias en las personas afectadas (lesiones físicas, pérdidas económicas, sufrimiento y pérdida de la autoestima...) y, aparentemente, ningún coste personal en los agentes policiales responsables.

En el segundo caso (la visión ofrecida por los propios agentes policiales y por sus responsables inmediatos) nos encontramos con una actuación policial respetuosa con los derechos de las personas, no discriminatoria respecto al colectivo de personas de origen extranjero y, en todo caso, fuertemente condicionada por la problemática de la zona (especialmente, por el tráfico de drogas ilegales).

Esta visión policial apenas varía ante el relato de los hechos que ofrecen los testimonios personales recogidos. La reacción primera y más generalizada ante tales testimonios es la de reconocer la gravedad de los hechos que en ellos se denuncian, pero, al mismo tiempo, negar su existencia. Con frecuencia se niega incluso la posibilidad de que tales hechos se puedan producir realmente; es decir, se niega que hayan sucedido y se descarta prácticamente que puedan suceder.

Solamente la acumulación de testimonios sobre una determinada práctica suele quebrar el rechazo inicial a admitirla. Y cuando tal posibilidad se admite, las pautas explicativas son de este tipo:

- puede tratarse de algún hecho aislado, pero nunca de algo generalizado;
- puede que se haya tenido que recurrir a tal práctica para poder controlar la situación y neutralizar la reacción (agresiva o poco respetuosa) de la persona o personas afectadas;
- puede que otros agentes (de otros cuerpos, de otras patrullas) hayan podido hacerlo, pero no uno mismo ni sus compañeros más próximos...

Y admitida la posibilidad, ¿qué hacer ante tales prácticas? La respuesta varía mucho en función de cuáles sean, en cada caso, los hechos a los que nos estamos refiriendo: no a todos los hechos denunciados se les concede igual valor. Así, por ejemplo, hay prácticas que están más asumidas en la cultura profesional de la policía (como el recurso a la fuerza física o a la violencia verbal en determinadas situaciones), y otras que se valoran como un grave atentado a su propia imagen o a su código deontológico (como el robo). En estos últimos casos, la condena moral de tales supuestos suele ser contundente y se suele considerar necesaria la aplicación de medidas correctoras o sancionadoras contra la persona que los practique. De todos modos, la denuncia a los propios compañeros - en el caso de que tales hechos sean conocidos - no entra en su práctica habitual. Se confía, más bien, en que sean las personas afectadas quienes presenten denuncia, o en que intervengan los responsables policiales.

De acuerdo con toda la información recogida, tanto de las propias personas afectadas por los hechos como de las fuentes policiales, información que se ha sintetizado en las páginas anteriores, esta institución llega a la convicción de que, durante los meses analizados y en la zona de San Francisco, se han producido actuaciones policiales hacia personas de origen extranjero:

- que suponen una clara vulneración de derechos de estas personas;
- que han tenido graves consecuencias en la integridad y en la dignidad de las personas afectadas;
- que evidencian una desproporción entre los hechos y los objetivos perseguidos o los logros conseguidos;
- que no han sido corregidas por los procedimientos legalmente establecidos;
- y que deben ser subsanadas de inmediato y evitadas en el futuro.

No es fácil determinar si se trata de actuaciones generalizadas, pero tampoco se trata de hechos aislados o que hayan sido cometidos por algún agente descontrolado. En todo caso, sí hay indicios suficientes para señalar como habituales o bastante extendi-

das prácticas que, a juicio de esta institución, no son acordes ni con la legalidad ni con el respeto a los derechos humanos. Bastantes de las personas afectadas por tales actuaciones han recurrido a la vía judicial o, en otros casos, han formulado una queja ante esta institución.

El objetivo de cualquier intervención del Ararteko no es sólo valorar, y en su caso denunciar, la situación analizada, sino, sobre todo, proponer las medidas necesarias para su mejora, desde la perspectiva de garantizar los derechos de las personas. Corregir las situaciones supone, con frecuencia, modificar sustancialmente las causas que las hacen posibles. Es decir, atender a las raíces, a las razones que pueden explicar el porqué de tales situaciones. Por ello, antes de plantear las recomendaciones, se señalan algunas causas que, en nuestra opinión, pueden explicar la situación.

C) Análisis de las causas que hacen posible la situación descrita

A juicio de esta institución, es posible diferenciar cuatro grandes cuestiones que se encuentran en el origen de la situación analizada:

- 1ª. La propia situación de degradación que afecta a la zona.
- 2ª. La falta de unos objetivos específicos claramente definidos respecto a la intervención policial en ella.
- 3ª. La ineficacia de los mecanismos de control de las actuaciones policiales.
- 4ª. El aislamiento o la falta de conocimiento y colaboración entre los diferentes colectivos protagonistas.

- En primer lugar, **la propia situación de degradación que afecta a la zona.**

Es evidente que en la zona de San Francisco se acumula una serie de factores que la hacen especialmente problemática. Factores de todo tipo e interrelacionados entre sí: sociales, culturales, económicos, urbanísticos... Ésta es una de las pocas cuestiones sobre las que existe una gran coincidencia por parte de todos. Además, desde un punto de vista histórico o preocupado por la evolución de los acontecimientos, la degradación de la zona no sólo no se ha detenido, sino que, en algunos aspectos, se ha agudizado durante los últimos años.

Es evidente, también, que esa situación de degradación no se puede superar con la simple confianza en el papel que puedan jugar, libremente, los diferentes agentes sociales de la zona. La superación de tal situación exige necesariamente una atención privilegiada por parte de las instituciones públicas (básicamente, el Ayuntamiento de Bilbao, la Diputación Foral de Bizkaia y el Gobierno Vasco, con los recursos que se puedan obtener de instituciones de otros ámbitos). Exige la lucha decidida de los poderes públicos contra la vulnerabilidad y la exclusión social, que se acumula en una zona especialmente desfavorecida y que afecta, sobre todo, a determinados colectivos.

En este sentido, la intervención policial en la zona no deja de ser sino un parche que, en todo caso, puede ocultar las heridas -o la falta de implicación o de eficacia de otras instancias públicas-, pero que no puede curarlas ni atajar los problemas de raíz.

- En segundo lugar, se ha señalado como causa de las situaciones descritas **la falta de unos objetivos específicos claramente definidos respecto a la intervención policial en la zona.**

De acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, la intervención policial en la zona puede ser entendida como fruto de una demanda social para evitar males mayores: delincuencia, inseguridad, tráfico ilegal de drogas sin ningún recato... Pero,

incluso dentro de las demandas sociales que reciben las policías para su intervención se dan importantes contradicciones. Contradicciones presentes en la sociedad, que son objeto de debate permanente y que afectan, precisamente, a cuestiones de gran repercusión en la zona: control del tráfico de drogas, control de extranjería, control del consumo de drogas ilegales... Lógicamente, las actuaciones policiales no pueden ser totalmente ajenas a tales contradicciones.

La intervención policial en la zona, como ya se ha dicho, debe plantearse en un contexto de intervenciones públicas mucho más amplio y exigente. Aun así, también a ella se le deben exigir una serie de requisitos: la clarificación de sus objetivos y criterios de actuación; la valoración sistemática y pública del grado de consecución de dichos objetivos; la necesaria coordinación entre las actuaciones de los diferentes cuerpos y agentes policiales; la organización y el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales que sea más correcta para el logro del servicio que se debe a la ciudadanía... Al margen de las contradicciones arriba apuntadas, la información recogida por esta institución pone en cuestión la claridad de objetivos específicos de la intervención policial en la zona o, por lo menos, su conocimiento público, necesario para su control democrático.

- En tercer lugar, se ha señalado como causa explicativa de los hechos **la ineficacia de los mecanismos de control de las actuaciones policiales.**

Son dos, básicamente, los mecanismos de control previstos por la ley para atajar cualquier posible exceso policial: la vía judicial y la vía de los expedientes internos. Aunque en ambos la actuación controladora debe iniciarse por el mero conocimiento de los hechos, en la práctica se requiere algún tipo de denuncia formal que dé paso a las investigaciones y, si procede, a las sanciones. La utilidad real de estos mecanismos depende, pues, de una serie de factores: que las personas afectadas por los hechos puedan denunciarlos en la práctica; que los hechos se conozcan; que las investigaciones puedan realizarse con celeridad y con garantías de imparcialidad; que las sanciones se ejecuten...

De acuerdo con la información recogida, hay que decir que tales mecanismos son más teóricos que reales en la mayor parte de los casos y para muchas de las personas de origen extranjero. Esta afirmación se apoya en los siguientes elementos:

- Las dificultades -a veces insalvables- que muchas de las personas de origen extranjero afectadas por los hechos tienen para denunciarlos (por su situación irregular, por el miedo a las consecuencias, por la falta de recursos económicos o lingüísticos, por la falta de apoyo, por la desconfianza generada por experiencias previas negativas...).
- La dificultad de que sean otras personas conocedoras de los hechos quienes los denuncien. Por parte de las personas que viven en el barrio y que puedan ser testigos de los hechos supone un compromiso ciudadano que pocas personas están dispuestas a asumir. Y la denuncia por parte de los propios agentes, como se ha señalado, no entra en su práctica habitual.
- Las dificultades que deben superar estas personas para llevar adelante una denuncia de este tipo: contar con un abogado; disponer de los datos, pruebas, informaciones y testigos necesarios; responder a un interrogatorio en condiciones idiomáticas desfavorables; disponer de tiempo y de dinero para ello...

El hecho es que, en muchas ocasiones, no se formaliza una denuncia de la actuación policial aunque ésta se considere atentatoria de los derechos, lo cual impide que las

personas que podrían hacerlo (los jueces y los responsables policiales) la investiguen y tomen las decisiones que les corresponden. Y en casos en los que se produce la denuncia, su desarrollo puede ir acompañado de desagradables sorpresas para las personas que la presentan: denuncia en su contra por parte de los agentes policiales, testigos que desisten de serlo, concesión de un mayor valor o presunción de veracidad a la versión policial de los hechos, factura del abogado, sobreseimientos, sentencias en su contra, amenazas de represalias... Aunque no corresponde a esta institución efectuar un seguimiento o una valoración de las sentencias judiciales, existen numerosas informaciones (elevado número de detenciones por faltas y delitos de resistencia a los agentes, archivo de los procedimientos, “contradenuncias”, ausencia de condenas a agentes policiales...) que harían interesante, por ejemplo, una investigación empírica a partir de las resoluciones judiciales.

La inutilidad real de los mecanismos de control previstos por la ley en circunstancias como las analizadas permite que cualquier exceso policial o actuación contraria a la propia legalidad, de hecho, pueda quedar impune, con los efectos perniciosos que de ello se derivan (ausencia de reparación a la víctima, refuerzo de las conductas irregulares...).

- Y en cuarto lugar, como factor explicativo se ha señalado el aislamiento, **la falta de conocimiento y la insuficiente colaboración entre los diferentes colectivos protagonistas.**

La ausencia o la insuficiencia de espacios de encuentro se puede señalar dentro de cada uno de los colectivos implicados en la situación, y entre cada uno de los colectivos con los otros. Es decir:

- dentro del propio colectivo de personas de origen extranjero (dependiendo, por ejemplo, del lugar de origen de unos y otros);
- entre los diferentes movimientos asociativos implantados en la zona (dependiendo de sus propios objetivos, actitudes y prioridades);
- entre los propios policías que intervienen en la zona (dependiendo del cuerpo o del servicio al que pertenecen, por ejemplo);
- y de los distintos sectores entre sí.

Esto puede explicar, por lo menos parcialmente, la casi total ausencia de puntos de vista comunes o las visiones contradictorias que se reflejan en el informe. Solamente el conocimiento mutuo y la colaboración entre las partes podrá ayudar a superar prejuicios y estereotipos, a aprovechar los recursos disponibles, y a encontrar objetivos compartidos, o bien parcelas de actuación complementarias entre sí.

Creemos que estos cuatro factores pueden explicar en buena medida la situación de la zona, y pueden también iluminar las recomendaciones que efectúa el Ararteko.

D) Recomendaciones del Ararteko

El informe inicial del Ararteko (de marzo de 1998) termina con once recomendaciones: dos de carácter general, que desbordan claramente el ámbito policial, pero que afectan a cuestiones condicionantes de éste, y nueve referidas específicamente a la actuación policial.

Aquí simplemente se enuncian, ya que serán desarrolladas y concretadas en las páginas siguientes (apartado 1.6.7).

- 1ª. Considerar la zona e intervenir en ella desde las instituciones, con carácter prioritario.

- 2^a. Crear o promover espacios de encuentro que faciliten la participación y la integración social.
- 3^a. Disponer de indicadores claros que permitan evaluar la validez y la eficacia de las intervenciones policiales.
- 4^a. Utilizar criterios adecuados en la selección del personal que interviene habitualmente en la zona.
- 5^a. Informar a los agentes sobre cuestiones específicas que afectan a su trabajo en la zona.
- 6^a. Promover la participación y la colaboración de los diferentes agentes sociales comprometidos en la zona.
- 7^a. Reforzar los mecanismos reales de control de las actuaciones policiales.
- 8^a. 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.
- 9^a. Mejorar la coordinación policial.
- 10^a. Modificar algunos de los criterios utilizados en la explotación de datos sobre las actuaciones policiales.
- 11^a. Tener especial cuidado respecto a los datos policiales que se hacen públicos y a su repercusión sobre la imagen social del barrio o del colectivo de inmigrantes.

1.6.6. **PROCESO DE TRABAJO CONJUNTO CON LOS RESPONSABLES POLICIALES**

Hasta aquí el resumen del informe de 88 páginas que el Ararteko entregó el 16 de marzo de 1998 al Consejero de Interior, y el 24 de marzo al Alcalde del Ayuntamiento de Bilbao. Tanto el propio Consejero y los responsables de la Ertzaintza como los responsables municipales plantearon la conveniencia de analizar conjuntamente con el personal del Ararteko los contenidos y propuestas de dicho informe, tratando así de valorar su adecuación, viabilidad, problemas de aplicación...

Desde marzo hasta diciembre de 1998 se han mantenido ocho **reuniones de trabajo** con los máximos responsables de la Ertzaintza y seis reuniones de trabajo con los responsables de la Policía Municipal de Bilbao. En algunas de dichas reuniones, además de los contenidos del informe y del estudio de las recomendaciones, se han podido analizar determinados hechos concretos (derivados de una queja formal o de una nueva información) y también se han comprobado datos y sistemas de registro (registros informáticos, libros de detenidos, atestados policiales...

Paralelamente, durante ese período, se ha continuado con la tramitación de algunas quejas que afectan a la zona y a personas de origen extranjero, y se ha seguido mantenido contactos con representantes de diferentes asociaciones de apoyo. En todo momento, el Ararteko ha mantenido el método de trabajo y el nivel de información y discreción que ha considerado más útil para alcanzar el objetivo deseado: mejorar la actuación policial en la zona y reforzar las garantías de respeto a los derechos de las personas de origen extranjero.

A lo largo del proceso se han generado e intercambiado diferentes **escritos y documentos**: trece entre el Departamento de Interior y el Ararteko, y cuatro con el Ayuntamiento de Bilbao. Algunos de ellos se pueden considerar como escritos intermedios, elaborados para permitir el avance en las reuniones de trabajo. Otros, sin embargo,

tienen un carácter más global y tratan de fijar la posición de cada parte respecto a contenidos sustanciales del informe. En este sentido, entre todos ellos, destacan los siguientes documentos:

- Informe del Ararteko sobre actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (Bilbao) (marzo de 1998) (Doc. A-1)
- Análisis de las recomendaciones contenidas en el Informe del Ararteko (documento del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, de 29 de mayo de 1998) (Doc. DI-2)
- Notas del Ararteko al documento del Departamento de Interior de 29 de mayo de 1998: *Análisis de las recomendaciones contenidas en el informe del Ararteko* (30-06-1998) (Doc. A-4)
- Anotaciones al escrito del Ararteko titulado “Notas del Ararteko al documento del Departamento de Interior de 29 de mayo de 1998: *Análisis de las recomendaciones contenidas en el informe del Ararteko*” (documento del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, de 29 de julio de 1998) (Doc. DI-4)
- Respuesta del Ararteko a las “Anotaciones” del Departamento de Interior (escrito de 20 de agosto de 1998) (Doc. A-5)
- Recomendaciones del Ararteko al Departamento de Interior del Gobierno Vasco en relación con las actuaciones policiales hacia personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (24-12-1998) (Doc. A-11)
- Recomendaciones del Ararteko al Ayuntamiento de Bilbao en relación con las actuaciones policiales hacia personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (24-12-1998) (Doc. A-12)

Una vez finalizado el proceso de trabajo (la última reunión conjunta se desarrolló el 27 de noviembre y el último documento se recibió el 15 de diciembre), y antes de presentar las recomendaciones que el Ararteko ha elevado a definitivas, conviene efectuar aquí una sencilla **valoración**, por nuestra parte, del resultado **del proceso seguido** durante estos meses.

1º El proceso ha servido, fundamentalmente, para **revisar cada una de las recomendaciones** iniciales y analizar:

- su necesidad;
- su viabilidad en la práctica;
- sus posibilidades de concreción...

Esta revisión ha permitido introducir modificaciones significativas en las recomendaciones iniciales. Así:

- se han retirado dos de ellas para la Ertzaintza y una para la Policía Municipal por considerarlas innecesarias, de acuerdo con la información adicional obtenida en el proceso;
- se han concretado más muchas de ellas, lo cual debe facilitar el posterior seguimiento sobre su cumplimiento real;
- se han diferenciado algunas recomendaciones en función de su destinatario (sea Ayuntamiento de Bilbao, sea Departamento de Interior), aunque aquí vuelvan a presentarse indistintamente.

2º Pero, además de para analizar y concretar cada recomendación, el proceso ha servido también para recoger de modo directo **discrepancias y críticas** con otras partes del informe y debatir sobre ellas. En esta perspectiva, los cuatro aspectos

más discutidos, especialmente por los representantes del Departamento de Interior, han sido, a nuestro juicio, los siguientes:

- El valor que, en la primera parte del informe, se concede a los testimonios recogidos de las personas que se quejan de diferentes actuaciones policiales.
- La metodología de contraste utilizada en el informe (no caso a caso, sino de pautas de actuación).
- La convicción o la valoración global a la que llega el Ararteko y el grado en que ésta refleja la realidad.
- Algunos criterios de interpretación jurídica de las normas que mantiene el Ararteko, sobre los cuales se discrepa.

Buena parte de los documentos citados se centran en debatir estas cuatro cuestiones.

Habría que añadir un quinto elemento de discusión, que no se refiere propiamente al contenido del informe, sino al riesgo de utilización tendenciosa de éste una vez sea conocido.

Parece normal que existan determinadas discrepancias. Algunas de ellas pueden ser fácilmente explicables por la diferente perspectiva que adopta cada institución, o por el diferente modo de articular la eficacia en la actuación y la garantía de los derechos.

Especialmente preocupante le parece al Ararteko el tercer motivo señalado: el grado en que la conclusión o valoración a la que llega el Ararteko en su informe sea reflejo más o menos fiel de la realidad de la actuación policial en la zona.

Conviene recordar aquí que el informe del Ararteko no pretende efectuar, ni efectúa, una valoración de *las* actuaciones policiales en general -ni siquiera de las actuaciones policiales en la zona con personas de origen extranjero-, sino de *determinadas* actuaciones en la zona de San Francisco que, en función de la información recogida, han supuesto una vulneración de la dignidad o de los derechos de algunas personas de origen extranjero. Y las recomendaciones, precisamente, tratan de evitar que tales actuaciones se puedan producir en el futuro.

Por último, conviene hacer una observación respecto al **ámbito de aplicación de las recomendaciones**. En algunas reuniones y documentos los responsables policiales han planteado la inconveniencia, desde un punto de vista organizativo, de que se adopten determinados criterios de actuación solamente para una determinada zona o colectivo; o, dicho de otro modo, la conveniencia de que todos los elementos de la organización (en este caso, de la Ertzaintza o de la Policía Municipal) utilicen los mismos criterios o instrumentos de actuación. El Ararteko no entra en esta cuestión. Su trabajo se ha centrado en una zona y en un colectivo concreto y, consecuentemente, las recomendaciones se efectúan para mejorar la situación analizada. Pero, evidentemente, si su aplicación generalizada al conjunto de la actuación policial supone una mejora de ésta, no sólo no tiene nada que objetar, sino que la alienta y la aplaude.

1.6.7. RECOMENDACIONES DEL ARARTEKO DIRIGIDAS AL AYUNTAMIENTO DE BILBAO Y AL DEPARTAMENTO DE INTERIOR DEL GOBIERNO VASCO

Tras el proceso de trabajo llevado a cabo entre los meses de marzo y diciembre de 1998, **el Ararteko elevó a definitivas las siguientes recomendaciones que fueron dirigidas el 24 de diciembre al Ayuntamiento de Bilbao y al Departamento de Interior**

mento de Interior del Gobierno Vasco, solicitando la respuesta de ambos: su acuerdo o desacuerdo con cada una de ellas y, en su caso, las medidas que hayan adoptado o que vayan a adoptar para su correcta aplicación. La mayoría de las recomendaciones se dirigen a ambas instituciones. Algunas de ellas, sin embargo, van dirigidas a una u otra, o plantean concreciones diferentes en un caso u otro. Aquí, puesto que se trata de un resumen, y para evitar repeticiones innecesarias, se recogen indistintamente.

Como se ha señalado, tanto el informe previo como el proceso de trabajo realizado se han centrado en la problemática de las actuaciones policiales en la zona de San Francisco, y no en otras cuestiones asociadas a ella. No obstante, el Ararteko efectuó dos recomendaciones de carácter general, que desbordan claramente el ámbito policial, pero que afectan a cuestiones condicionantes de éste, y que se recogen a continuación en los mismos términos iniciales.

A) Recomendaciones de carácter general

1ª. Considerar la zona, e intervenir en ella desde las instituciones, con carácter prioritario.

La degradación urbanística y la situación social generada en la zona están en la base de muchos de los problemas que se viven en ella. Es evidente que la actuación policial ni sirve ni puede servir para modificar la raíz de tales situaciones. Ello exige la intervención prioritaria de las instituciones en la zona. Una intervención:

- planificada, que clarifique el futuro y los pasos intermedios;
- coordinada entre las distintas instituciones con responsabilidad en ella (el Ayuntamiento, distintos departamentos del Gobierno Vasco...);
- en la que se garantice la participación activa de los diferentes agentes sociales del barrio;
- con los recursos necesarios, de acuerdo con un planteamiento compensatorio.

La necesaria planificación del futuro, sin embargo, no impide la intervención inmediata en cuestiones urgentes como el control de las condiciones sanitarias y de seguridad de las pensiones o locales en los que se alojan muchas personas del barrio.

La valoración de iniciativas como la “Mesa por la rehabilitación de San Francisco, Zabala y Bilbao la Vieja” debe efectuarse desde esta perspectiva y en tanto en cuanto sirvan a ella.

2ª. Crear o promover espacios de encuentro que faciliten la participación y la integración social.

Para muchas personas de la zona, las calles, los bares, los comercios o la mezquita son en la actualidad los únicos lugares de encuentro. Lugares que, a veces, son excluyentes: permiten la relación con miembros de la propia comunidad (de igual religión, de igual país o lengua...), pero no favorecen el encuentro con otros vecinos.

Además de los lugares propios o específicos de cada comunidad o grupo, esta zona tendría que disponer de un centro cultural bien dotado, con suficientes espacios y con un programa de actividades cuyo objetivo central fuese el conocimiento mutuo y la aportación de cada persona y cada colectivo a una cultura compartida y enriquecedora.

B) Recomendaciones específicas en el ámbito de actuación policial

3ª. Disponer de indicadores claros que permitan evaluar la validez y la eficacia de las intervenciones policiales en la zona.

Las actuaciones policiales, como las de cualquier otro servicio público, deben responder a una serie de objetivos claros, conocidos tanto por los agentes como por la propia sociedad, y que deben ser utilizados como criterios de evaluación de la propia intervención. La inexistencia o el desconocimiento de los indicadores de evaluación dificultan el control de las actuaciones policiales por parte de la sociedad. Al contrario, su existencia facilita una valoración más objetiva y la participación del propio colectivo de funcionarios y de los agentes sociales en un plan que, se supone, debe responder a sus intereses y a sus responsabilidades.

En este sentido, el informe ya señalaba que *“habría que contar con indicadores fiables en referencia al control del tráfico de droga (cuestión que se dice clave y condicionante de la actuación policial en la zona) y respecto a los resultados judiciales que se derivan de las detenciones efectuadas”*.

De las reuniones mantenidas y de los escritos intercambiados se aprecian, como mínimo, cuatro posibles líneas de concreción respecto a los indicadores de evaluación:

- a) La utilización del Plan de Acción conjunta entre el Departamento de Interior y el Ayuntamiento de Bilbao para la zona de San Francisco-Bilbao La Vieja como elemento de referencia para evaluar el grado de consecución de dicho plan.
- b) La explotación de datos sobre actuaciones policiales.
- c) El seguimiento de los resultados judiciales que se derivan de las detenciones efectuadas.
- d) La utilización del nuevo sistema de planificación y dirección por objetivos en la Ertzaintza como mecanismo de evaluación.

Analizadas las diferentes posibilidades y dificultades en algunas de las líneas arriba apuntadas, el Ararteko efectúa las siguientes propuestas:

- 1) Que se haga una evaluación global del Plan de Acción conjunta para la zona de San Francisco-Bilbao La Vieja, que abarque el tiempo transcurrido desde su puesta en marcha (julio de 1997), y que se fije especialmente en el logro de los objetivos explícitos de dicho plan y en las modificaciones que convenga introducir respecto a los criterios de evaluación de éste (tanto cuantitativos como cualitativos).
- 2) Que se pongan en conocimiento de los agentes policiales que actúan en la zona, y de los agentes sociales implicados en ella, los criterios y resultados de la evaluación, y de aquellas medidas que se vayan a introducir de cara al futuro y cuyo conocimiento no condicione el logro de los objetivos previstos.
- 3) Que se haga una valoración de los datos actualmente existentes sobre aprehensiones de droga en la zona, analizando expresamente la proporcionalidad entre los medios utilizados y los resultados obtenidos.
- 4) Que las bases de datos utilizadas por la Ertzaintza y por la Policía Municipal faciliten la explotación informática de los datos desagregados correspondientes a esta zona.
- 5) Que se arbitre algún sistema que permita el seguimiento de los resultados judiciales que se derivan de las detenciones efectuadas y, concretamente, se analicen desde esta perspectiva las posibilidades que puede ofrecer el proyecto de

base de datos sobre procedimientos o sentencias judiciales previsto por el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco.

- 6) Que en tanto en cuanto el proyecto de implantación de un nuevo sistema de planificación y dirección por objetivos para la Ertzaintza se vaya desarrollando, se analice su validez para evaluar la eficacia de las intervenciones policiales en la zona, entendida como eficacia en la defensa de derechos y libertades.

Puesto que existe un Plan de Acción conjunta entre la Ertzaintza y la Policía Municipal para esta zona, parece necesario que algunas de las anteriores propuestas, en buena parte al menos, deban ser llevadas a cabo conjuntamente o en colaboración entre ambos cuerpos policiales.

4ª. Utilizar criterios adecuados en la selección del personal que interviene habitualmente en la zona.

Como se refleja en el informe, cada una de las policías (municipal y autonómica) ha utilizado en el tiempo criterios diferentes a la hora de configurar el grupo de agentes que intervienen habitualmente en la zona. Sin entrar en la discusión sobre cuál de ellos pueda ser mejor, queremos insistir aquí en la importancia de los criterios de selección que se utilicen en cualquier caso.

En opinión del Ararteko, las características sociales y la especial problemática de la zona exigen un especial cuidado a la hora de primar determinadas características en los agentes. Por ejemplo: el control de sí mismo, la tolerancia a la frustración, la apertura a otras culturas, una especial sensibilidad a problemáticas de colectivos socialmente desfavorecidos... Es cierto que se trata de características deseables en cualquier agente policial, independientemente de su zona o área de actuación. Aquí se propone “un especial cuidado” a la hora de asignar tareas en esta zona por sus especiales características.

Parece que existe un elevado grado de coincidencia a la hora de destacar las ventajas que tiene el hecho de que los agentes sean estables en la zona. Este criterio de estabilidad debe ser complementado, a juicio de esta institución, con otros que prevengan del riesgo de “queme” o rutina, asociado al paso del tiempo o a factores personales: la posibilidad real de poder cambiar de tareas, de acuerdo con determinados criterios, sin que esto suponga ningún efecto traumático; la renovación periódica de una parte de los efectivos...

5ª. Formar e informar a los agentes sobre cuestiones específicas que afectan a su trabajo en la zona.

Se trata de una recomendación complementaria de la anterior. Conviene que el proceso de selección de agentes sea completado con la formación o información específica que se considere necesaria para su mejor labor profesional en la zona. Esto puede suponer, según los casos, la formación inicial o la actualización en cuestiones de **extranjería, drogas o culturas minoritarias** -por poner algunos ejemplos-, o la información continuada o periódica sobre el desarrollo de los operativos y sobre su valoración. Acerca de esta última cuestión se ha efectuado alguna propuesta en la recomendación tercera.

De las reuniones mantenidas y de los escritos intercambiados se concluye que la formación de los agentes policiales se centra en las cuestiones comunes y de interés general, y que la adaptación a una zona se logra, básicamente, por medio de la experiencia o por fórmulas de transmisión de la información como los

“briefings” diarios. No obstante, tanto el Departamento de Interior como el Ayuntamiento hacen referencia a actividades de formación previstas o a posibles planes de formación de agentes que incluyan este tipo de cuestiones.

El Ararteko insiste en:

- 1) La necesidad de que las propuestas o las intenciones expuestas sean llevadas a la práctica y, por tanto, se transformen en actuaciones concretas de formación.
- 2) La necesidad de que los agentes que actúan habitualmente en la zona de San Francisco participen en tales programas formativos.
- 3) La conveniencia de que tal participación se incentive, superando el esquema de participación voluntarista o fuera de los horarios de servicio.

6ª. Promover la participación y la colaboración de los diferentes agentes sociales comprometidos en la zona.

En opinión de esta institución, solamente mediante el diálogo y la participación se podrá superar una situación que, como se ha puesto de manifiesto, se caracteriza, entre otras cosas, porque los diferentes colectivos implicados poseen acerca de ella visiones alejadas o incluso contrarias entre sí. A pesar de la dificultad de esta tarea, se considera que la dinámica social del barrio (con una importante implantación del asociacionismo...) es un activo que no puede ser desperdiciado. Por otra parte, se trata de una exigencia para cualquier sociedad que apueste por una cultura democrática participativa. Esto requiere la existencia de espacios (no sólo lugares) de encuentro entre los distintos agentes sociales y los servicios policiales. Todas las partes están de acuerdo en señalar la conveniencia, pero también la dificultad, de establecer estos cauces de participación. Dificultades experimentadas, en ocasiones, al llevar a cabo diferentes iniciativas. Además, los responsables policiales han manifestado también los límites de su propia actuación en un terreno como éste y la conveniencia de que otras instituciones, como el propio Ararteko, colaboren en el establecimiento de cauces de interlocución.

Esta institución ofrece su colaboración en lo que de ella pueda depender. Pero sigue insistiendo en la conveniencia de que los espacios de encuentro se den directamente entre los distintos agentes sociales y los propios servicios policiales, respetando las diferentes funciones y campos de actuación que corresponden a cada parte.

Por la información recogida en el transcurso de las reuniones, se han utilizado algunas vías para facilitar la colaboración con los agentes sociales de la zona y así, por ejemplo, se han llevado a cabo reuniones con representantes de diferentes asociaciones implantadas en el barrio, existe una presencia de los responsables de la Policía Municipal en la mesa constituida para el barrio...

La propuesta del Ararteko a los responsables municipales y de la Ertzaintza es:

- 1) Que se valoren las vías hasta ahora utilizadas, y más concretamente:
 - si se consideran útiles o suficientes para lograr el objetivo que esta recomendación pretende;
 - si mediante ellas se consigue llegar, o implicar, a los diferentes sectores que conviven en la zona, o solamente a algunos de ellos;
 - si los agentes sociales se sienten suficientemente representados o informados.
- 2) Que se estudie la posibilidad y viabilidad de algún otro mecanismo de participación y colaboración (espacio de encuentro entre los agentes sociales y los servicios policiales) que resulte útil en la línea apuntada en esta recomendación.

3) Que se valore la conveniencia y las posibilidades de que la Ertzaintza participe directamente, o aproveche un cauce de participación actualmente existente como es la Mesa constituida para el barrio, con presencia de responsables municipales (alcalde, concejales de diferentes áreas...) y representantes del vecindario (asociaciones de vecinos).

7ª. Reforzar los mecanismos reales de control de las actuaciones policiales.

La opinión generalizada entre los agentes policiales que trabajan en la zona y entre sus responsables es la de que existen muchos mecanismos de control sobre sus propias actuaciones. Esta opinión quedó reflejada en el informe y, junto a ella, la apreciación del Ararteko de que existían indicios que ponían en duda la utilidad real de algunos de dichos mecanismos en las circunstancias analizadas.

Las reuniones mantenidas, y también la tramitación de algunas quejas formalizadas ante el Ararteko, han permitido valorar las posibilidades y las dificultades de diferentes mecanismos de control de las actuaciones policiales. De hecho, la recomendación del Ararteko contempla varios mecanismos, algunos ya existentes y otros posibles. Así:

- la vía de la denuncia ante las instancias judiciales;
- la vía de la denuncia ante la propia policía;
- el autocontrol de los agentes o el efectuado por sus compañeros o sus superiores inmediatos;
- la presencia de testigos en actuaciones llevadas a cabo en la vía pública;
- la queja formal ante el Ararteko;
- la intermediación de asociaciones (ONG) de apoyo a personas de origen extranjero;
- los expedientes internos y de oficio.

La vía de las denuncias ante las instancias judiciales, por ejemplo, resulta más teórica que real para muchas personas de origen extranjero, por su propia situación desfavorecida y por los recursos que exige (documentación en regla, dominio de la lengua, asesoramiento jurídico...). Del mismo modo, la denuncia de los hechos ante las propias policías (vía ofrecida tanto por los responsables de la Ertzaintza como de la Policía Municipal) es muy difícil que se produzca en este tipo de situaciones, por razones parecidas. La experiencia del último año no hace sino confirmar estas apreciaciones.

En determinadas circunstancias parece que el único mecanismo de control realmente efectivo es el autocontrol de los agentes (de ahí la importancia de los criterios de selección), o el que puedan efectuar sus compañeros presentes y sus superiores más inmediatos.

En otras, sin embargo, la presencia de testigos ajenos a los hechos puede tener un efecto preventivo. En este sentido, habría que valorar positivamente, por ejemplo, la implicación de personas pertenecientes a ONG que viven o que trabajan en el barrio y que, en determinados momentos o circunstancias podrían servir de "observadores" casuales.

Existen, además, otras vías hasta ahora poco explotadas. La queja ante el Ararteko puede ser una de ellas. Pero también la implicación de las asociaciones de apoyo a las personas de origen extranjero (ONG) que, en algunas situaciones, pueden servir de intermediarias entre las propias personas afectadas y las instituciones. Esto exigiría una disposición favorable por su parte y una mayor receptividad por

parte de los responsables policiales que facilitaría, así, la puesta en marcha de los mecanismos internos de control.

En todo caso sería interesante disponer de datos sobre la utilización real -y las conclusiones que se obtienen de ella- de mecanismos actualmente existentes, como los expedientes internos o las denuncias por vía judicial respecto a hechos o actuaciones policiales en la zona de San Francisco. Según el criterio de esta institución, cada vez que haya indicios de una práctica policial incorrecta o atentatoria contra los derechos de las personas, debe ser objeto de una investigación interna y, en su caso, de sanción, tanto por el valor intrínseco que pueda tener en sí misma la medida adoptada como por su valor preventivo.

Las reuniones mantenidas entre el personal del Ararteko y los responsables de la Ertzaintza han permitido analizar con detenimiento dos de los mecanismos de control actualmente existentes y que afectan directamente a ambas instituciones:

- 1) La vía de las quejas individuales o colectivas que se presentan ante el Ararteko por actuaciones policiales.
- 2) La utilización del sistema informatizado de los Centros de Mando y Control de la Ertzaintza, como elemento de gestión y de control de las actuaciones policiales.

Respecto a las quejas que se presenten ante el Ararteko, además del procedimiento habitual, se ha acordado un procedimiento adicional, más ágil, a aplicar en determinados supuestos de mayor gravedad o urgencia. En opinión de esta institución, sería deseable analizar periódicamente el funcionamiento real de ambos procedimientos y los resultados obtenidos.

Respecto al sistema informatizado de los Centros de Mando y Control (CMC-Ardatz), teniendo en cuenta sus posibilidades y sus límites, el Ararteko sigue insistiendo en la conveniencia de introducir en dicho sistema de control ciertos aspectos cualitativos y especialmente la comunicación por parte de los agentes, y el consiguiente registro informático, de los motivos que justifiquen determinadas actuaciones: diligencias policiales de identificación, cacheos o registros fuera de sede policial, recurso al uso de la fuerza.

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.

Tanto en el informe como en el trabajo desarrollado a partir de éste, se ha puesto reiteradamente de relieve la complejidad que surge del hecho de que la actividad policial se encuentre en permanente conflicto con las libertades individuales. De ahí, la ineludible necesidad de que dicha actividad se sujete estrictamente a los mandatos legales. No debe ignorarse, sin embargo, que el margen de discrecionalidad que las disposiciones normativas ofrecen es, con frecuencia, muy amplio, aunque ello no puede dar lugar en ningún caso a intervenciones arbitrarias, desproporcionadas o carentes de fundamento.

Ante los testimonios de las personas extranjeras que manifiestan haber sido objeto de actuaciones policiales irregulares, es preciso insistir en la vigencia del Código deontológico de la policía, así como reforzar los mecanismos y las prácticas que tengan eficacia preventiva y sirvan para evitar cualquier abuso o vulneración de derechos de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, resulta evidente la obligación de los funcionarios policiales de someterse a los principios y normas legales,

pero resulta pertinente abordar aquí algunos aspectos que se han revelado en la práctica como más problemáticos.

Es cierto que en las reuniones de trabajo mantenidas se ha logrado cierto consenso en torno a los criterios aplicables, pero sigue habiendo discrepancias sobre la interpretación de algunas disposiciones legales, por lo que parece oportuno precisar la postura del Ararteko. Conviene, asimismo, tratar de concretar al máximo las pautas de actuación práctica que se consideran deseables desde el punto de vista de esta institución garantista. En este sentido, deben reiterarse los siguientes criterios:

- a) En ningún caso la policía puede llevar a cabo **actuaciones discriminatorias**, basadas exclusivamente en estereotipos o en determinadas características externas de las personas.

Como mecanismos para prevenir tales actuaciones, se propone, sin perjuicio de que el conocimiento más directo del funcionamiento de las policías permita articular otros, los siguientes:

1. Especificar los motivos concretos de intervención y especialmente desglosar la expresión genérica de mayor utilización en las identificaciones: identificación por “seguridad ciudadana”.
2. Adaptar los instrumentos de registro de las actuaciones policiales (programas informáticos e informes manuales de los agentes intervinientes) para que recojan el desglose citado y, por tanto, puedan conocerse los motivos concretos de las intervenciones y se facilite su control posterior.

- b) Los agentes policiales tienen el deber de observar, en todo momento, un **trato correcto** y esmerado. De igual modo, han de **motivar las intervenciones**, ofreciendo a las personas afectadas la máxima información posible sobre las razones y los fines de su actuación. Consideramos que los siguientes criterios tienden a lograr tales objetivos:

1. El modo en que se aborda a una persona en la vía pública resulta determinante en el desarrollo posterior de los hechos, de ahí la importancia de que sea siempre correcto y respetuoso. Salvo en circunstancias excepcionales de urgencia o de peligro inminente, los agentes deben ofrecer a la persona afectada una explicación, siquiera sucinta, sobre los motivos de su actuación. Cuando resulte adecuado, dicha explicación se dará al comienzo de la intervención y, en todo caso, antes de que ésta concluya.
2. La existencia de testigos en el desarrollo de las actuaciones policiales puede tener un efecto preventivo, por lo que resulta conveniente que los agentes asuman con naturalidad la presencia de éstos, siempre que no obstaculicen la labor policial.
3. Hay que insistir en la obligación que tienen los agentes de proporcionar su identificación profesional cuando el ciudadano con quien se relacionan lo solicite. Por supuesto, este deber ha de compatibilizarse con la seguridad personal de los funcionarios policiales, por lo que resultarían plenamente admisibles sistemas de identificación mediante claves -incluso variables- cuya significación no sea pública. Debe tenerse en cuenta, en todo caso, que la responsabilidad por las posibles irregularidades que puedan cometerse es siempre personal, y que no resulta suficiente ofrecer el número correspondiente al atestado o a la actuación en curso.

- c) La **utilización de la fuerza** debe ser concebida realmente como último recurso. Han de respetarse estrictamente los principios legales de adecuación, necesidad y proporcionalidad, basando la decisión en un juicio razonable que debe ser controlado y ratificado en cada caso por los superiores jerárquicos. A este respecto:
1. Resulta conveniente que, en los casos en los que el funcionario policial actuante considere necesario recurrir a la fuerza, tenga obligación de dejar constancia de los motivos que han fundamentado su decisión, así como el modo concreto en que se ha desarrollado la intervención. De esa manera se posibilitaría un control posterior de las actuaciones que tienen una mayor incidencia en los derechos individuales. El Ararteko tiene conocimiento de que, siempre que se elabora un atestado, los agentes manifiestan si han necesitado recurrir a la coacción física. No obstante, esta circunstancia debe hacerse constar también en los casos en que no haya atestado -por ej. en una identificación por tenencia de drogas que resulta negativa- y, en todos los casos, debe realizarse una descripción detallada de la fuerza empleada.
 2. Entendemos que la actuación consistente en agarrar por la garganta para impedir que el sospechoso de poseer droga pueda tragarla resulta, en términos generales, desproporcionada, por lo que debe erradicarse. En los casos en los que haya evidencia de la comisión de un delito, en una percepción directa e inmediata del agente actuante, lo procedente sería la detención. Hay que tener en cuenta que, muchas veces, la persona a la que se aborda de ese modo es la presunta compradora de la droga, por lo que, al no poder imputársele la comisión de un delito, la medida resulta aún más claramente desproporcionada.
- d) Los **controles sobre las pertenencias personales** de los viandantes deben limitarse a los supuestos permitidos por la ley y ser “*superficiales*”. En ningún caso una persona puede ser obligada a desnudarse -ni siquiera parcialmente- fuera de las dependencias policiales. En relación con la realización de dichos controles y registros en la vía pública:
1. La ley únicamente permite un “*control superficial*” de los efectos personales que, normalmente, se limitará al denominado “*cacheo*” por encima de la ropa. Si hay indicios racionales de delito, resultará procedente la detención y el registro se efectuará en las dependencias policiales.
 2. En los casos en que además de una identificación se realice un registro sobre las pertenencias personales, el agente deberá expresar el motivo existente, de modo que quede constancia de éste en el registro informático de actuaciones. Se posibilita así la valoración posterior sobre si tal intervención resultaba pertinente en las circunstancias concretas.
 3. No se puede obligar a un sospechoso a desnudarse, y ni siquiera a quitarse algunas prendas fuera de comisaría.
 4. La realización de diligencias de identificación o de registro de las pertenencias personales de un viandante dentro de un portal o de otro lugar cerrado no se considera adecuada. Tampoco se estima justificada por la supuesta protección de la intimidad del afectado, ya que, si el control en la vía pública reúne los requisitos legales -ser superficial y prolongarse el menor tiempo posible- no debe resultar lesivo de los derechos individuales.

5. Los controles sobre los efectos personales deben realizarse de modo respetuoso, evitando en general actitudes o maniobras que puedan resultar vejatorias como, por ejemplo, obligar a vaciar los bolsillos o el bolso volcando los objetos en el suelo.
- e) 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 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 y no dé fianza bastante para garantizar la posible comparecencia. El Ararteko es consciente de 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, pero se puede avanzar en la línea de articular mecanismos preventivos y de control posterior sobre las detenciones realizadas. En este sentido:
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.
- f) En los casos de detención de personas extranjeras debe prestarse especial atención al nivel real de **comprensión lingüística**. Así:
1. Hay que asegurar la presencia de un intérprete cuando quepa alguna duda sobre la capacidad del detenido para comprender las razones de su detención o el contenido de sus derechos, aunque él no lo solicite.
 2. De cara a comprobar el ejercicio real de sus derechos, podría resultar ilustrativo el análisis de los datos comparativos sobre las veces que los detenidos extranjeros ejercen el derecho de comunicar a alguna persona el hecho y el lugar de la detención, o que solicitan la asistencia médica.
- g) En supuestos de detención ha de insistirse, asimismo, en que la medida de **registro corporal con desnudo integral** no debe constituir una práctica habitual, estando justificada exclusivamente en aquellos casos en los que las

circunstancias personales del detenido, las del delito imputado o la dinámica de la detención la conviertan en una medida necesaria, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En todo caso, el responsable de su adopción deberá hacer constar la decisión por escrito, con una motivación sucinta, de modo que resulte posible un posterior control sobre la adecuación de la medida.

h) La Ertzaintza y la Policía Municipal deben esforzarse por limitar la **duración de la detención** al tiempo imprescindible, evitando que problemas relativos a la comprobación de la identidad de las personas extranjeras retrasen la puesta en libertad o a disposición judicial de aquéllas. Para ello han de establecerse cauces fluidos de comunicación con la Brigada de Extranjería del Cuerpo Nacional de Policía. Por parte del Ararteko se ha trasladado la cuestión al Defensor del Pueblo para que intervenga ante dicho cuerpo policial. De cualquier modo, hay que prestar atención a los siguientes aspectos:

1. La documentación legal de una persona extranjera (pasaporte, permiso de residencia, etc.) debe recibir la misma consideración que la documentación de un nacional, de modo que la práctica de retener al detenido extranjero hasta la recepción del informe de la Brigada de Extranjería no puede constituir la norma general.
2. En los casos en que la detención se prolongue por la necesidad de comprobar la identidad de la persona extranjera, este hecho deberá ser tenido en cuenta a efectos de una mayor flexibilidad en la autorización de las visitas al detenido.

i) En relación con las funciones de la Policía Municipal relativas al **control de la venta ambulante**, ha de respetarse estrictamente lo dispuesto en la correspondiente ordenanza municipal y, a este respecto, debe insistirse en los siguientes puntos:

1. Los agentes sólo pueden decomisar las mercancías en los casos y con los requisitos establecidos normativamente. En relación con esta cuestión, conviene recordar lo dispuesto en el art. 27 de la ordenanza reguladora de la venta ambulante en Bilbao, según el cual *“Con la finalidad de asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, la autoridad que ordene la incoación del expediente podrá acordar la intervención cautelar de las mercancías falsificadas, no identificadas o que incumplan los requisitos mínimos establecidos para su comercialización. Esta medida de carácter provisional se adoptará mediante acuerdo motivado, previa audiencia del/la interesado/a.”*
2. En todo caso, debe proporcionarse al ciudadano afectado por la medida citada un documento en el que consten los motivos que la fundamentan, así como una relación suficientemente detallada de las mercancías retenidas, especialmente de aquéllas de mayor valor.
3. Resultaría conveniente la elaboración de un protocolo de actuación para los supuestos en los que los funcionarios policiales detecten irregularidades en la venta ambulante.

9ª. Mejorar la colaboración y/o la coordinación policial.

La necesidad de una colaboración o coordinación policial en este caso se deriva fundamentalmente de dos cuestiones: la intervención de varias policías en un

mismo espacio; la existencia de campos de actuación (competencias) tanto comunes o compartidos (por ejemplo, seguridad ciudadana) como propios de cada cuerpo (por ejemplo, control de extranjería). La eficacia del servicio público que se ofrece a la ciudadanía, y en este caso del servicio policial, exige la cooperación o coordinación entre las distintas policías en diferentes planos:

- dentro de cada cuerpo policial, entre los servicios de seguridad ciudadana habituales en la zona y otros servicios especializados (en el tráfico de droga o en la investigación) que intervengan en ella;
- entre los operativos de la Policía Municipal y de la Ertzaintza;
- entre dichos operativos y la unidad de extranjería del Cuerpo Nacional de Policía.

De acuerdo con la estructura jerárquica y la organización interna de cada cuerpo policial, parece necesario que la colaboración se plantee en todos los niveles de responsabilidad: desde los responsables de los servicios hasta los propios agentes. Según la información manejada, parece que las dos cuestiones básicas a resolver serían:

- La agilización de los procedimientos de identificación de detenidos por parte de la Brigada de Extranjería del Cuerpo Nacional de Policía (reducción de los tiempos de respuesta a las solicitudes de identificación).
- La existencia de interlocutores, en diferentes niveles, entre ambos cuerpos policiales y una mayor utilización de la Comisión Local de Coordinación Ertzaintza-Policía Municipal como mecanismo de coordinación y colaboración.

Independientemente de las gestiones que el Ararteko pueda efectuar, mediante el Defensor del Pueblo, respecto al funcionamiento de la Brigada de Extranjería del Cuerpo Nacional de Policía en Bilbao, de cara al Departamento de Interior y al Ayuntamiento de Bilbao se efectúan aquí las siguientes propuestas:

- 1) Que se analicen periódicamente los datos sobre tiempos de respuesta por parte de la Brigada de Extranjería a las solicitudes de identificación, y su repercusión en los tiempos de detención en comisaría de las personas de origen extranjero. Y que se propongan, en función de dichos datos, las medidas o mejoras necesarias.

En un primer análisis se propone que se estudien los datos correspondientes al año 1998 y que los datos y las conclusiones se hagan llegar a esta institución.

- 2) Que se valore también periódicamente el funcionamiento de los diferentes mecanismos o instrumentos de coordinación y colaboración que existan: Comisión Local de Coordinación Policía Municipal-Ertzaintza, interlocutores por parte de ambos cuerpos en lo que se refiere a los operativos en la zona, protocolo de coordinación policial entre el Ayuntamiento de Bilbao y el Departamento de Interior, Acuerdo de la Junta de Seguridad sobre documentación y extranjería...

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

Esta recomendación trata de evitar los riesgos que un tratamiento inadecuado de los datos o de las informaciones policiales puede tener respecto a la creación o el reforzamiento de estereotipos y de prejuicios que en nada ayudan a la convivencia

social. Sin embargo, con frecuencia no resulta fácil precisar qué informaciones son atribuibles a las fuentes policiales y cuáles pueden deberse a los propios medios de comunicación o a otros agentes sociales sobre los que esta institución no posee competencias de control.

Basándonos en las reuniones mantenidas, parece que los responsables municipales comparten la preocupación por la imagen del barrio y coinciden plenamente con el contenido de esta recomendación, aunque este criterio no acaba de plasmarse en muchas de las noticias que, por ejemplo, siguen apareciendo en la prensa. Por ello, el Ararteko sigue insistiendo en que los responsables policiales hagan cuanto esté en su mano para que la información que ofrezcan a los medios de comunicación (tanto ellos mismos como los agentes policiales o sus representantes) evite datos o connotaciones que no hacen sino reforzar determinados prejuicios.

El informe inicial de esta institución efectuaba, además de las anteriores, otra recomendación: *“Modificar algunos de los criterios utilizados en la explotación de datos sobre las actuaciones policiales”*. Los criterios de clasificación de datos analizados durante el proceso hacen innecesaria tal recomendación que, por tanto, se retira.

* * *

Las anteriores recomendaciones fueron remitidas al Consejero de Interior del Gobierno Vasco y al Alcalde del Ayuntamiento de Bilbao el pasado 24 de diciembre, teniendo en cuenta, en cada caso, sus respectivos ámbitos de responsabilidad. En el escrito dirigido a ambas autoridades se pedía que, en el plazo de dos meses, se enviase a esta institución la respuesta escrita a las recomendaciones, haciendo constar en cada caso su aceptación o rechazo y aportando cuantos datos considerasen de interés para conocer su grado, tiempo o instrumentos de aplicación.

La **respuesta del Ayuntamiento de Bilbao** lleva fecha de 24 de febrero de 1999 y aborda de modo detallado todas las recomendaciones, excepto las dos primeras, de carácter general. Se centra, pues, en las ocho recomendaciones específicas dirigidas a mejorar la práctica policial.

En síntesis, la respuesta refleja un alto grado de conformidad con casi todas las recomendaciones, así como con las propuestas concretas de desarrollo efectuadas por esta institución. De hecho, la conformidad total o parcial afecta prácticamente a todas ellas:

- propuestas sobre utilización de indicadores y evaluación de la intervención policial en la zona;
- criterios de selección y formación del personal;
- colaboración con agentes sociales de la zona;
- reforzamiento de los mecanismos de control;
- introducción de elementos de prevención frente a posibles excesos;
- información y datos policiales que se hacen públicos.

Respecto a la aplicación concreta de las propuestas que se asumen, se distinguen diferentes supuestos. Así:

- recomendaciones que han sido objeto ya, o que lo serán, de instrucciones específicas (como las referidas a la práctica de los cacheos, o las diligencias de registro corporal con desnudo en comisaría);
- propuestas cuya aplicación exigirá un tiempo (las que suponen una modificación de los programas informáticos, por ejemplo);
- propuestas que se considera que ya se están aplicando (como las relativas al control

de la venta ambulante, o la coordinación e interlocución con la Ertzaintza).

En cuanto a las principales discrepancias, normalmente por considerar las propuestas inconvenientes o innecesarias, se mencionan:

- la presencia de responsables policiales en la Mesa Local;
- la creación de nuevos mecanismos de participación y colaboración;
- la presencia de testigos como mecanismo de control;
- la supresión de la práctica de agarrar por la garganta en todos los supuestos;
- el no introducir a las personas en un portal para proceder a su registro;
- el que la decisión de detener sea tomada por otro agente ajeno a los hechos.

Por último, conviene señalar que el Ayuntamiento considera que algunas propuestas son asumibles, pero deben ser aplicadas por otras instancias (por ejemplo, el desarrollo de los indicadores de evaluación por parte de la Comisión Local de Coordinación, o los planes de formación a los agentes, que corresponden a la Academia de la Policía del País Vasco, o el análisis de las resoluciones judiciales, imposible de realizarse al no disponer de ellas).

La **respuesta del Departamento de Interior** del Gobierno Vasco lleva fecha de 2 de marzo de 1999. Se recibe, pues, pocos días antes de que este informe anual entre en imprenta. No obstante, se resume aquí su contenido.

El primer aspecto que destaca el escrito es la atención y consideración que al Departamento merecen la mayor parte de las recomendaciones. De hecho, el propio Consejero señala que *“a tratar de ponerlas en práctica en la medida que sea posible se ha de dirigir nuestro esfuerzo”*. En este sentido, se hace constar que su aplicación en algunos ámbitos supone un reto y que exigirá cierto tiempo, pero que, no obstante, se confía en poder ofrecer resultados y hacerlos llegar a esta institución.

Antes de entrar en la respuesta concreta a cada una de las siete recomendaciones dirigidas al Departamento, el escrito señala tres cuestiones preliminares:

- la difícil situación en la que el procedimiento y metodología investigadora empleados para realizar el informe ha puesto al Departamento, al no posibilitarle el contraste de veracidad de los testimonios;
- la influencia que en la fiabilidad de alguna de las conclusiones obtenidas, o en la generalización de las actuaciones, puede tener la utilización del mecanismo de *“veracidad por convicción”*;
- el tiempo transcurrido desde el segundo semestre de 1997 y los cambios que desde entonces se han producido en la zona.

Por lo que respecta a las recomendaciones y propuestas concretas, el acuerdo es prácticamente total en todas ellas. En algunos casos se considera que están siendo ya objeto de aplicación. En otros, se señala que están en fase de concreción o elaboración: impresos para lectura de derechos en diferentes lenguas y dialectos africanos, instrucciones particulares sobre registros personales a los detenidos, sobre criterios de actuación con relación a ciudadanos extranjeros...

En cuanto a la aplicabilidad o viabilidad de algunas de las propuestas del Ararteko, se señalan también ciertas dificultades o limitaciones para acceder a la base de datos sobre procedimientos judiciales, para hacer compatibles los criterios de selección de agentes con las previsiones legales que regulan la provisión de los puestos de trabajo de los funcionarios, para participar directamente en la Mesa Local o mantener una mayor colaboración con los agentes sociales de la zona, para introducir aspectos cualitativos de las intervenciones policiales en los sistemas informatizados...

Sobre los mecanismos de control de las actuaciones policiales y de prevención de posibles excesos, hay que indicar la coincidencia de criterios en cuestiones fundamentales, como la investigación interna y corrección, en su caso, de todo indicio de práctica policial incorrecta. Además, el Departamento ha designado interlocutores específicos con el Ararteko para agilizar los procedimientos en determinados supuestos urgentes, y se compromete a mantener reuniones periódicas de seguimiento sobre el asunto.

Por otra parte, el Departamento informa de que, en materia específica de detención, está dando los pasos necesarios para obtener la certificación de calidad, validada por el Consejo de Europa, que acredite la extrema corrección con que se desarrolla todo el proceso.

* * *

Para terminar este extenso resumen, esta institución quiere agradecer aquí la colaboración mantenida durante todos estos meses por parte de los responsables policiales implicados, así como la ayuda y la confianza de diferentes personas y asociaciones, y espera que dicha colaboración se pueda seguir manteniendo en el futuro y que permita un mejor seguimiento del cumplimiento en la práctica de estas recomendaciones.

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

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

También durante este año 1998, en muchos casos como continuación de una relación de colaboración iniciada en años anteriores, la institución del Ararteko ha seguido buscando la colaboración y la relación sistemática con los agentes sociales. Especialmente con asociaciones, colectivos y organizaciones dedicadas al apoyo de personas en situaciones desfavorecidas o a la resolución de problemas sociales de carácter muy variado: grupos pacifistas, asociaciones de minusválidos, colectivos de defensa de los derechos humanos, de apoyo a las personas de origen extranjero, a las privadas de libertad o a las que tienen problemas de marginación. Unas veces, aprovechando las solicitudes de intervención o la presentación de quejas por parte de los propios colectivos ante esta institución; otras veces, promoviendo directamente los intercambios de información, o dando continuidad a contactos anteriores.

Para una institución garantista como la del Ararteko, estas asociaciones pueden actuar como auténticas antenas sociales: sensores que permiten detectar y hacer públicos problemas y situaciones que, de otro modo, podrían pasar desapercibidos. De ahí su voluntad decidida de colaboración con los diferentes colectivos sociales de nuestra Comunidad, a cuyas actuaciones concede un importante valor multiplicador y ejemplarizante.

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, por desconocimiento de los derechos que les corresponden, por falta de destrezas sociales básicas, por el freno que para ellas suponen experiencias previas de carácter negativo, por la desconfianza hacia las instituciones o acerca de su voluntad o capacidad de resolver los problemas... Muchas de estas personas no presentan sus quejas porque no saben que pueden hacerlo, o porque no saben ni dónde ni cómo hacerlo.

La experiencia de estos años nos ha demostrado que numerosas asociaciones y colectivos pueden desarrollar un papel clave de intermediación entre estos sectores marginales o especialmente vulnerables de nuestra sociedad e instituciones como la del Ararteko: dándoles a conocer sus derechos y las vías de resolución de conflictos, ayudándoles a la hora de expresar sus reivindicaciones, exigiendo el servicio diligente de las administraciones a la ciudadanía y favoreciendo así una mayor confianza en las instituciones y una mayor cohesión social.

El gran número de asociaciones, colectivos y organizaciones que existe en nuestra Comunidad constituye un signo claro de vitalidad social. Pero, al mismo tiempo, esa variedad y riqueza supone un reto para quien quiera mantener con ellas unas relaciones más o menos estables de colaboración. En nuestro caso, conscientes de las limitaciones, hemos intentado hacer realidad durante este año nuestra voluntad de colaboración por medio de cuatro vías complementarias:

- respondiendo positivamente y reuniéndonos con cuantas asociaciones y grupos han manifestado su interés por hacernos llegar sus problemas y propuestas;

- manteniendo durante este año algún tipo de contacto con aquellos colectivos con los que existía ya una relación previa, siempre que ello ha sido posible;
- tomando la iniciativa para establecer nuevas relaciones con algunos colectivos que desarrollan su labor en áreas o con sectores especialmente problemáticos y que exigen una atención prioritaria;
- contando con la existencia de plataformas de coordinación entre diferentes asociaciones con intereses o campos de actuación similares.

La utilización de estas vías ha hecho posible que a lo largo de este año 1998 la institución del Ararteko haya podido mantener relaciones de colaboración, más o menos intensas, con asociaciones que desarrollan su acción social en los siguientes campos:

- la tutela de personas con enfermedades mentales;
- el apoyo y acogimiento a enfermos de sida;
- el acogimiento familiar a niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección;
- la atención sanitaria a personas de origen extranjero;
- la defensa de los derechos humanos y la denuncia de las violaciones de éstos en otros países;
- la defensa del derecho a la educación;
- la integración social de las personas inmigrantes de origen extranjero;
- la atención a personas con problemas de drogadicción;
- el apoyo al desarrollo y la solidaridad con los países del tercer mundo;
- la objeción de conciencia y la insumisión;
- la defensa de los derechos y el desarrollo de programas de atención a las personas presas;
- la respuesta a necesidades específicas de familias monoparentales;
- la atención a los trabajadores temporeros;
- la integración social de colectivos marginales o la cohesión social en zonas especialmente deprimidas;
- el pacifismo y la solución de conflictos mediante fórmulas de diálogo;
- la defensa de los derechos de las mujeres;
- la atención a las víctimas de la violencia o la defensa de sus derechos;
- la respuesta social a diferentes formas de minusvalía;
- la prevención de los malos tratos y la denuncia de situaciones de tortura;
- la atención sociosanitaria a personas marginadas y sin apoyos familiares
- la defensa de diferentes colectivos profesionales;
- la defensa de los derechos de usuarios de diferentes servicios públicos;
- el apoyo a familiares en situación de especial vulnerabilidad...

En la mayor parte de los casos (respuesta a las solicitudes de las asociaciones, inicio de relaciones con un colectivo y presencia en foros de coordinación) la relación ha sido directa y ha supuesto una o varias reuniones. En otros casos, por ejemplo, de continuación de una relación ya iniciada en años anteriores, su mantenimiento no siempre ha supuesto nuevas reuniones; a veces ha bastado con los intercambios de información, tanto orales como escritos.

De un modo o de otro, utilizando unas vías u otras, y a pesar de las limitaciones de tiempo y dedicación ya apuntadas, durante este año se han podido mantener reuniones

o intercambios de información y fórmulas de colaboración, por lo menos, con los siguientes colectivos, asociaciones y organizaciones (ordenados alfabéticamente):

- Afrovasca
- Amnistía Internacional
- APNABI (Asociación de Padres de Niños Autistas de Bizkaia)
- Asociación Baroja
- Asociación de criminólogos
- Asociación de padres separados de Gipuzkoa (AGIPASE)
- Asociación de Psicólogos para la Atención de Víctimas de la Violencia (AVAPSI-AVASME)
- Asociación de Servicios de Iniciativa Social ADSIS-Bestalde
- Asociaciones del barrio de San Francisco, Zabala y Bilbao La Vieja y grupos de apoyo
- Asociaciones de defensa de los derechos humanos de otros países
- Asociaciones de lucha contra el SIDA (Asociación Ciudadana Anti-Sida de Bizkaia, Comisión Anti-Sida de Bizkaia, Errotatxo, GHAT, Harri-Beltza, Hies-Ekimena, Txo-lhesa, T-4)
- Asociaciones de madres y padres de alumnos de centros de educación
- Asociaciones de vecinos afectados por planes urbanísticos, problemas medioambientales...
- Besarka, asociación de acogimiento y adopción de Álava
- Bidesari
- Bilbo-Etxezabal
- Bizitegi
- Cáritas
- CEAR (Comisión de Ayuda al Refugiado)
- Colectivos de apoyo a las personas presas
- Comisiones anti-sida de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa
- Comunidad musulmana de Gipuzkoa
- Consejos de estudiantes universitarios
- Coordinadora de ONG de apoyo a inmigrantes Harresiak Apurtuz (integrada por CEAR, Bilbo-Etxezabal, Afrovasca, Cáritas, CITE, Cruz Roja, Hegoa, UGT, Elkartu, SOS-Racismo, Asociación de los Chinos en Euskadi...)
- Coordinadora de ONG para el Desarrollo y Plataforma 0,7 y +
- Cruz Roja
- Diferentes sindicatos, colectivos y asociaciones profesionales (de profesores, médicos, abogados, educadores, hosteleros, psicólogos...)
- Egunabar (asociación de usuarios de la psiquiatría)
- Elkarri
- Familiares de insumisos y objetores
- Familiares de personas detenidas o presas de diferentes lugares
- Familiares de víctimas de la violencia y el terrorismo
- FEDEAFES (Federación de Euskadi de Asociaciones de Familiares de Enfermos Psíquicos) y asociaciones integradas en dicha federación (AVIFES, AGUIFES...)
- Federación de asociaciones de sordos de Euskal Herria
- Federación de padres y madres de alumnos/as
- Fumadores por la tolerancia

- Fundación Arte y Derecho
- Fundación EDE
- Fundación Haurralde para la protección a la infancia, juventud y familia
- Fundación Jóvenes por la Paz
- Fundación Sabino Arana
- Fundación Tierra de Hombres
- Fundación tutelar de enfermos de Alzheimer
- Fundación tutelar de enfermos mentales de Álava
- Fundación tutelar Gorabide
- Gernika Gogoratuz
- Gesto por la Paz
- Grupo de víctimas de la violencia y el terrorismo
- Grupos de cooperantes en diferentes países
- Grupos de personas de otros países en visita al nuestro en programas de colaboración o para divulgar su problemática
- Gurasoak kalean
- Gurasoak saiatzen
- Hezilan (servicio de orientación y educación familiar)
- Hirugarren Mundua ta Bakea
- Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe
- Organización de Consumidores y Usuarios Vasca (EKA/OCUV)
- Plataforma sobre la cárcel de Martutene
- Plataforma Hiru
- Representantes de la República Saharaui y mujeres saharauis
- Salhaketa
- Senideak
- Sindicatos o secciones sindicales de STEE-EILAS, CC.OO., ELA, LAB
- SOS-Racismo
- Torturaren Aurkako Taldea (TAT)
- Txiroekin bat eginik
- UNICEF

En algunos casos la colaboración con las asociaciones se ha establecido en el marco de un trabajo monográfico llevado a cabo por la propia institución del Ararteko. Así, por ejemplo, el seguimiento del trabajo sobre la situación de las cárceles en el País Vasco (al que se hace referencia en este mismo capítulo) ha supuesto el mantenimiento de reuniones e intercambios con las siguientes asociaciones:

- Adsis-Bestalde
- Asociación Guipuzcoana de Investigación y Prevención del Abuso de las Drogas (AGIPAD)
- Bilbo-Etxezabal
- Cáritas (PAEX)
- Comisiones ciudadanas antisida de los distintos territorios
- Cruz Roja
- Etorikintza
- Foronda
- Goiztiri

- Institutos de Reintegración Social de los distintos territorios (IRSE)
- Pastoral Penitenciaria
- Plataforma de colectivos en contra de la unidad de custodia especial de Txagorritxu
- Proyecto Hombre
- Salhaketa
- SOS-Racismo de los diferentes territorios
- Turnos de Asistencia Penitenciaria de los colegios de abogados (TAP)
- T-4 (Asociación ciudadana de lucha contra el sida y autoapoyo)

En otros casos, la relación con las asociaciones se ha mantenido gracias a la participación conjunta en foros específicos como, por ejemplo, el “Foro para la integración social de los inmigrantes” en el que, además de la presencia institucional, participa también una amplia representación de asociaciones de apoyo integrantes de la coordinadora Harresiak Apurtuz.

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

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

A modo de ejemplo, podemos señalar aquí algunas actuaciones significativas llevadas a cabo durante el año 1998 por la institución del Ararteko en este marco de colaboración. Así:

- La relación con diferentes colectivos pacifistas, con asociaciones que trabajan en la mediación de conflictos y con centros escolares animó a esta institución a presentar el año 1996 ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco una propuesta global en relación con la educación para la paz. Como aportación e impulso al desarrollo de la propuesta, esta institución decidió convocar el año 1997 una beca de colaboración dirigida específicamente a la elaboración y difusión de materiales de uso escolar para la educación en derechos humanos. Y este año 1998 ha vuelto a convocar una nueva beca con el mismo objetivo (cfr. apartado 2.3. de este mismo capítulo).

- La información aportada por algunas fundaciones tutelares existentes en nuestra Comunidad ha servido para conocer mejor la situación de algunos enfermos mentales e iniciar actuación ante las instituciones responsables. Ha sido también la relación con las asociaciones de familiares de enfermos mentales la que ha animado al Ararteko a analizar en profundidad la problemática de estas personas en el trabajo iniciado sobre la atención extrahospitalaria que se les presta en nuestra Comunidad (cfr. apartado 1.4. de este mismo capítulo).
- Las denuncias presentadas por asociaciones de apoyo respecto a la detención o a la orden de expulsión de personas de origen extranjero han posibilitado actuaciones de diferente tipo: mediaciones y gestiones ante la autoridad, tramitación de quejas, actuaciones de oficio...
- La problemática planteada por las asociaciones de minusválidos físicos respecto al tratamiento fiscal de determinadas situaciones ha impulsado a esta institución a efectuar recomendaciones a diferentes administraciones y propuestas de modificaciones normativas.
- El seguimiento sobre la situación de los trabajadores temporeros en Álava ha propiciado la colaboración o el intercambio de información con diferentes colectivos o asociaciones (Cáritas, Hezilan, centros escolares...).
- La relación con la comunidad musulmana de Gipuzkoa ha servido para conocer mejor su problemática inmediata (carencia de un lugar de enterramiento de acuerdo con el rito islámico, un lugar de reunión...) y continuar las gestiones ante diferentes instituciones para su solución.
- Las denuncias sobre malos tratos y torturas en centros de detención presentadas por algunas asociaciones han dado origen a actuaciones del Ararteko ante las instituciones competentes, especialmente ante el Defensor del Pueblo y ante el Departamento de Interior.
- El trabajo sobre la situación de las cárceles en el País Vasco -que dio origen al informe extraordinario que se comenta en el apartado 1.1.1. de este mismo capítulo- y su seguimiento posterior ha supuesto la colaboración y el intercambio de información con diferentes colectivos de apoyo a las personas presas. Como fruto de esa colaboración el Ararteko ha intervenido en cuestiones como la atención psiquiátrica a las personas presas, la extensión del programa de intercambio de jeringuillas en las cárceles, o la continuidad de determinados programas de rehabilitación impulsados por las propias asociaciones.

El informe del año 1995 (cfr. pp. 45-47) recogía una propuesta concreta presentada por esta institución a diferentes órganos de la Administración para superar las limitaciones que el marco temporal del año presupuestario impone a efectos de subvención de programas, y crear mecanismos estables de participación entre los agentes sociales y la propia Administración.

En el informe del año pasado (pp. 79-80) se hicieron constar algunos pasos significativos dados desde entonces en este sentido: la flexibilización introducida en algunas partidas presupuestarias de ciertas administraciones para poder alcanzar compromisos plurianuales, la ampliación de la fórmula de contratos-programa en determinados sectores, la creación de un foro interinstitucional con la participación de agentes sociales para la integración social de las personas inmigrantes de origen extranjero, los intentos de debate y de negociación con los agentes sociales implicados en determinados proyectos legislativos... Al mismo tiempo, se seguía insistiendo en la necesidad de promover y utilizar cuantas fórmulas fueran posibles para sumar esfuerzos entre agentes so-

ciales y órganos de la Administración, sobre todo en aquellos campos de actuación en los que existe una importante iniciativa social y en los que de la colaboración se pueden derivar, sin duda, una mayor atención y un mejor servicio a la ciudadanía. Y se destacaban, por su posible trascendencia futura, dos iniciativas: la creación del Foro para la integración social de los inmigrantes y la elaboración del borrador de Ley sobre el voluntariado.

En ambas cuestiones, durante el año 1998, se han producido avances significativos. Así, la Ley del voluntariado fue aprobada por el Parlamento Vasco el 25 de junio, culminando un proceso de elaboración en el que participaron los propios agentes sociales, y consolidando un órgano de participación y colaboración como es el Consejo Vasco del Voluntariado.

Por otra parte, el Pleno del Consejo Vasco de Bienestar Social acuerda, el 11 de mayo, incorporar el Foro para la integración social de los inmigrantes en el propio consejo como una comisión permanente sectorial. Se ha superado así una limitación (la falta de cobertura jurídica) que fue destacada por el Ararteko en el informe del año pasado (cfr. pp. 79-80). Una vez lograda la configuración legal de este foro de colaboración entre la Administración y los agentes sociales, para preservar la independencia que la Ley exige a esta institución, el Ararteko consideró necesario dejar de formar parte de él, sin perjuicio de la relación que se mantendrá con sus componentes y el seguimiento que se pueda efectuar sobre su funcionamiento y propuestas.

Tanto una iniciativa como otra pueden ofrecer un buen ejemplo de la destacable y necesaria colaboración entre la Administración y los agentes sociales, extensible también a otros campos de actuación (inserción social, ayuda al desarrollo...).

2.2. BECAS DE INVESTIGACIÓN CONVOCADAS POR EL ARARTEKO

Durante el año 1998, se han ido desarrollando tres interesantes becas de investigación convocadas por el Ararteko mediante resolución de 11 de octubre de 1996 (BOPV nº 203, de 21 de octubre) y resolución de 9 de octubre de 1997 (BOPV nº 197, de 15 de octubre), y adjudicadas a Francisco Javier Aguirre Aramburu, Isabel Paula Sánchez García y Jorge Morquecho Ibáñez.

Los trabajos de investigación becados se refieren a los siguientes temas:

- Justicia, paz y protección internacional de los derechos humanos, la experiencia del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia.
- Mecanismos de inclusión y exclusión social para las personas seropositivas en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Intervención social en medio abierto en la CAPV.

Al finalizar el año, la situación de cada uno de estos trabajos era la siguiente:

1. Trabajo sobre el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia.

Durante todo el año 1998, la persona que está realizando el trabajo de investigación sobre el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (ICTY) ha permanecido en La Haya, prestando su colaboración personal en la Unidad de Relaciones

Exteriores de la Fiscalía. Esta circunstancia ha dado lugar a cierto retraso en la redacción definitiva del estudio.

De cualquier modo, la investigación sobre la creación y la experiencia del ICTY está ya finalizada, y responde al desarrollo del siguiente guión:

- I. Prólogo
- II. Introducción: el Derecho Humanitario Internacional, el conflicto yugoslavo y el Tribunal Penal Internacional
 - A. El Derecho humanitario internacional
 - B. El conflicto yugoslavo
 - C. Orígenes del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia
- III. Competencia material
 - A. Violaciones graves de los convenios de Ginebra de 1949
 - B. Violación de las leyes o costumbres de la guerra
 - C. Genocidio
 - D. Crímenes contra la humanidad
- IV. Los poderes del Tribunal
 - A. La legitimidad del Tribunal: decisión Tadic sobre jurisdicción
 - B. Los poderes de investigación: *Sopoenae duces tecum*
- V. La experiencia de la fiscalía y cuestiones de política criminal
 - A. Peces grandes y pequeños
 - B. El problema de las detenciones
 - C. Delitos de agresión sexual
 - D. El papel de las ONG
 - E. El problema del rechazo de la sociedad serbia
- VI. La transición de los tribunales *ad hoc* a un tribunal permanente
- VII. Conclusiones
- VIII. Apéndices
- IX. Bibliografía

Confiamos que en los primeros meses de 1999 el mencionado trabajo pueda estar listo para su publicación. Ello supondría una notable labor de divulgación de las funciones del ICTY, que favorecería el conocimiento público sobre la capacidad de la comunidad internacional para perseguir y castigar las vulneraciones de los derechos humanos.

2. Trabajo sobre los mecanismos de inclusión y exclusión social hacia las personas seropositivas.

Esta investigación se ha finalizado y se ha publicado el mes de noviembre, dentro de la Colección de Derechos Humanos “Padre Francisco de Vitoria” de la institución del Ararteko, con el título *Rechazo social hacia las personas seropositivas en la CAPV*.

El trabajo analiza el llamado “sida social” por medio de la recogida sistemática de las opiniones de personas seropositivas o enfermas de sida, y también de personas que trabajan en asociaciones de apoyo a estos colectivos.

Las valoraciones recogidas permiten conocer mejor diferentes manifestaciones del rechazo social a estas personas en ámbitos como:

- el rechazo familiar;
- el abandono por parte de la pareja;
- el alejamiento por parte de la gente;
- el enfrentamiento abierto por parte de personas seronegativas;
- el tratamiento sanitario;
- el trabajo...

Se analiza de modo especial la situación, en cuanto a derechos de cuatro colectivos especialmente vulnerables de nuestra Comunidad:

- el colectivo de menores seropositivos;
- el de usuarios/as de drogas inyectables;
- el de las mujeres con sida;
- el de las personas encarceladas.

Se estudia también el importante papel de las ONG en este campo, como intermediarios sociales, y su relación con la Administración.

El trabajo permite conocer, en propia voz, la situación social de estas personas y detectar problemas que afectan, no sólo a los servicios existentes (sanitarios, sociales...), sino también al cuerpo social y al conjunto de la Comunidad. Pone, pues, en evidencia lo mucho que aún queda por hacer en la aceptación e integración social plena de estas personas.

3. Trabajo sobre la intervención social en medio abierto.

Esta investigación se ha llevado a cabo durante todo el año 1998. El trabajo aborda cuestiones de enorme actualidad y trascendencia futura. Así:

- la situación de Euskadi ante el Estado de Bienestar;
- las vías de intervención social más utilizadas hasta ahora en nuestra Comunidad en la lucha contra la pobreza o la exclusión;
- algunas estrategias de gran potencialidad para intervenir en la realidad vasca, con especial insistencia en la denominada “intervención comunitaria” sobre medio urbano.

Además de analizar el perfil de la pobreza en Euskadi, o los entornos donde se concentran las situaciones de pobreza más graves, o las limitaciones de los actuales modelos de intervención social, el trabajo pretende ofrecer alternativas viables y exitosas en la lucha contra la exclusión social. Las propuestas que se plantean llevan asociadas determinadas exigencias como, por ejemplo:

- la necesidad de realizar estudios de la realidad con nuevos enfoques metodológicos;
- la diferenciación de las actuaciones basada en los sujetos de la intervención (no sólo personas, sino también comunidades);
- la distinción conceptual entre pobreza y exclusión social;
- la creación de nuevos canales de participación social que respondan a las aspiraciones de la ciudadanía e impliquen a las ONG;

- el fomento de redes de intervención y cooperación social entre diferentes agentes;
- la participación de los agentes sociales y el mundo asociativo en los programas institucionales...

Previsiblemente este trabajo podrá ser hecho público en el año 1999.

* * *

También durante el año 1998 se ha convocado una nueva beca de investigación mediante Resolución de 1 de octubre de 1998 (BOPV nº 195, de 14 de octubre). Finalizado el proceso selectivo, la beca ha sido adjudicada a Nagore Gardoqui Albizu, cuyo trabajo de investigación versará sobre la violencia doméstica.

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

Al igual que el año pasado, también en éste una de las dos becas que tradicionalmente convoca la institución del Ararteko ha tenido un carácter específico y un objetivo concreto: impulsar la elaboración y difusión de materiales de uso escolar sobre la educación en los derechos humanos. Además, en la convocatoria de este año se hacía constar una circunstancia especial: la celebración, este año, del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

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

De hecho, en anteriores informes han quedado recogidas iniciativas o propuestas como la que, bajo el título "Una educación para la paz", fue presentada en su día por esta institución ante el Consejero de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, así como las propuestas efectuadas en tal sentido ante el resto de defensores en las XI Jornadas de Coordinación (cfr. pp. 80 a 86 del informe 96).

Por otra parte, en nuestra Comunidad existen numerosas personas y colectivos comprometidos con el desarrollo de estos valores en el ámbito escolar. Tanto la respuesta obtenida a la convocatoria de beca del año pasado -a la que se presentaron 32 proyectos de gran interés- como la participación en la jornada de intercambio que organizó el Ararteko (cfr. pp. 81-83 del informe 97) fueron una buena prueba del interés y el compromiso de muchas personas con la educación en los derechos humanos.

Durante este año 1998:

- el equipo al que se adjudicó la beca ha seguido trabajando en la elaboración de actividades y materiales que permitan su integración en la dinámica escolar en diferentes áreas del currículum;

- profesores y profesoras de diferentes centros, áreas y modelos, están experimentando en sus aulas y valorando la utilidad de los materiales elaborados;
- se ha mantenido informado de los pasos dados y a dar al Consejero de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, ya que el Ararteko ha insistido reiteradamente en la responsabilidad de dicho departamento en liderar y dar prioridad, en sus programas y actuaciones, a la educación en los derechos humanos;
- se ha informado del desarrollo de las becas a colectivos, personas y servicios interesados o implicados en esta cuestión.

La convocatoria de este año se publicó en el BOPV nº 195 de 14 de octubre de 1998 (Resolución del Ararteko de 1 de octubre de 1998). A ella se han presentado 33 proyectos.

Una vez finalizado el trabajo de experimentación, valoración y revisión de las actividades y propuestas elaboradas por los equipos becados, esta institución espera poder ofrecer a la comunidad escolar unos materiales que le sean útiles para el desarrollo de su labor educadora.

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

2.4. JORNADA DE LOS CURSOS DE VERANO DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO/EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA SOBRE “VIGENCIA Y FUTURO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN SU 50 ANIVERSARIO”

La institución del Ararteko continúa con el proyecto iniciado el pasado año de realizar una jornada de estudio de los derechos humanos en el marco de los cursos de verano de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Esta jornada ha versado sobre la “Vigencia y futuro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario”, coincidiendo precisamente con tan grata celebración. En esta jornada se trata de analizar la importancia histórica de la Declaración, así como su vigencia y futuro.

En primer lugar, el Ararteko, Xabier Markiegi, realizó una ponencia-presentación en la que analizó el contexto histórico de la elaboración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y sus aportaciones, destacando algunos de los aspectos más reseñables del contenido de la Declaración, y estudiando sus perspectivas de futuro, ante la emergencia de nuevos derechos, y la necesidad de la eficacia de los derechos humanos frente a particulares y de una justicia universal.

La primera ponencia fue dictada a continuación por la catedrática de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Valencia, Adela Cortina, bajo el título “El futuro de los derechos sociales”. En ella se abordó el estudio de los derechos humanos como “derechos morales”, para pasar a analizar los derechos sociales y la ciudadanía social, poniendo de manifiesto su precariedad y sus dificultades de protección y adelantando algunas reflexiones de futuro.

La segunda ponencia fue presentada por el catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia, Javier de Lucas, bajo el título “Los derechos humanos, entre el universalismo y reconocimiento de la identidad”. En esta sugerente ponencia se puso de manifiesto que algunas de las críticas más interesantes que se formulan a la Declaración Universal de los Derechos Humanos afectan al principio de universalidad.

Reflexionó sobre el concepto de universalidad como igualdad y no discriminación de todos los seres humanos.

Realizó un segundo bloque de consideraciones desde el concepto de multiculturalidad, y la crítica que se realiza por quienes consideran la Declaración como una expresión de mentalidad etnocéntrica.

A continuación se celebró una mesa redonda sobre el objeto de la jornada.

Jaime Oraá, Director del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto, realizó una intervención sobre “Algunas reflexiones en torno al valor jurídico de la Declaración Universal de los Derechos Humanos” en la que reivindicó que la Declaración Universal es una interpretación autorizada de las obligaciones contenidas en la Carta de las Naciones Unidas respecto a los derechos humanos y muchas de sus cláusulas tienen el carácter de Derecho Internacional consuetudinario.

El Presidente de la Sección Española de Amnistía Internacional, Andrés Krakenberger, y el Director de Educación para el Desarrollo, Comunicación y Programas del Comité Español de UNICEF, José Juan Ortiz Bru, analizaron la Declaración Universal desde la óptica de sus respectivas organizaciones.

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

Una de las medidas concebidas para contribuir a crear una cultura de respeto a los derechos humanos fue la de crear la colección de publicaciones sobre derechos humanos “Padre Francisco de Vitoria”.

Durante 1998 se ha publicado un nuevo libro en esta colección, con el título *Rechazo social hacia las personas seropositivas en la CAPV*, de Isabel Paula Sánchez García.

Asimismo, en la colección “Jornadas sobre derechos humanos” se han recogido en una publicación las ponencias y comunicaciones sobre *El derecho a la no discriminación por motivo de raza*.

Por último, es preciso reseñar que se ha realizado una publicación en conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en edición facsímil, de la obra del ilustrado alavés Valentín de Foronda *Cartas sobre la policía*.

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

3.1. XIII JORNADAS DE COORDINACIÓN ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO

Como es sabido, las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos se articulan con base en el principio de coordinación y cooperación.

Si bien a lo largo del año se mantienen estrechas relaciones entre las instituciones homólogas sobre la gestión ordinaria de los expedientes, además se celebra anualmente una jornada de coordinación entre defensores del pueblo, que sirve como foro de debate y puesta en común de problemas que son afines a estas instituciones.

En estas XIII Jornadas celebradas en las Islas Canarias los días 21 a 24 de octubre, organizadas por el Diputado del Común, los temas de debate fueron los siguientes:

- Mediación familiar.
- Relaciones de los defensores del pueblo con la Administración.

En estas jornadas se continúa con la idea de la participación de profesores universitarios como ponentes, que aportan la visión de la doctrina científica en el tratamiento de las cuestiones planteadas

3.1.1. LA MEDIACIÓN FAMILIAR

En esta reunión actuó como moderador el Diputado del Común, D. Fernando Giménez.

“La mediación familiar: una cuestión preventiva” fue dictada por la profesora de la Universidad de La Laguna D.^ª Elvira Afonso Rodríguez.

El Ararteko presentó al resto de comisionados parlamentarios la experiencia de puesta en marcha de un servicio de mediación familiar por el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco. Se transcribe la referida intervención:

“En octubre de 1996, el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco puso en marcha el primer Servicio público de Mediación Familiar. Este servicio se concibe como un sistema que complementa y ayuda a los Juzgados de Familia, fomentando la tramitación de procedimientos de mutuo acuerdo en los casos de separación y divorcio, principalmente. Considero que la Memoria sobre el primer año de funcionamiento de este Servicio -cuyas fotocopias les hemos proporcionado- resulta suficientemente ilustrativa para conocer los detalles de esta experiencia pionera. Ahora voy a mencionar únicamente tres aspectos básicos del Servicio de Mediación Familiar:

1. Por qué surge
2. Qué es
3. Qué resultados ha obtenido

1. La ruptura familiar constituye una situación de crisis personal y afectiva que produce intensas consecuencias de todo tipo a las personas implicadas. Sin embargo, las estadísticas demuestran que el mecanismo más frecuentemente utilizado en los casos de separación o divorcio es el procedimiento judicial contencioso.

Parece evidente que este instrumento jurídico no resulta eficaz para resolver el conflicto familiar en sus variadas dimensiones. Por el contrario, el litigio -en el que cada una de las partes se ve obligada a poner de manifiesto los incumplimientos del otro cónyuge para hacer valer sus derechos- agudiza el enfrenta-

miento y dificulta el logro de soluciones constructivas. Además, la concepción del procedimiento como un contencioso que 'se gana' o 'se pierde' lleva al rechazo de la resolución establecida por el juez, que se siente como una imposición y, por tanto, no se asume como un compromiso propio. A estos problemas de fondo, se añaden otros no menos importantes como la lentitud del procedimiento judicial y su coste económico.

Para evitar estas desventajas del procedimiento contencioso y fomentar la resolución autónoma y consensuada de los conflictos familiares, el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco promovió la puesta en marcha del Servicio de Mediación familiar.

2. Este servicio público **se define** como 'la intervención de un equipo multiprofesional representado en la persona del o de los/las mediadores/as, no vinculado a las partes de un conflicto familiar de separación o divorcio, matrimonial o no, que lo hace en un principio a solicitud de cualquiera de ellas o de ambas, con el objetivo de promover una alternativa, no jurisdiccionalmente contradictoria, de resolución del conflicto familiar originado por la cesación de la vida marital. No es necesario que la unión se encuadre en el marco jurídico del matrimonio, cualquier situación de convivencia marital con gestión de un núcleo familiar y que esté en proceso y decisión de ruptura es objeto de la tarea de mediación.'

'La mediación constituye un servicio integrado por una asistencia jurídica y psicológica que ofrece a las partes intervinientes en el proceso, con la asistencia de un equipo multiprofesional, un espacio de tiempo para intentar aislar de forma sistemática los puntos de acuerdo y desacuerdo, buscar alternativas a estos últimos teniendo en cuenta las necesidades de cada uno de los miembros de la familia, particularmente de los hijos, y considerar compromisos con el objetivo de alcanzar un acuerdo consensuado sobre los distintos aspectos de su separación o divorcio, ayudando a los cónyuges a tomar decisiones responsables.'

3. En la CAPV, el Servicio de Mediación Familiar lleva justo 2 años funcionando, lo que permite hacer una primera **valoración**:

Como puede observarse en la Memoria adjunta, la intervención del Servicio ha incrementado el número de separaciones y divorcios tramitados de mutuo acuerdo, tanto en vía judicial como extrajudicial (en el caso de las separaciones o rupturas de parejas de hecho), lo que, en sí mismo, supone un logro.

Entiendo que, también desde el punto de vista de nuestras instituciones de defensa de derechos, la valoración de este tipo de servicios públicos debe ser positiva. A pesar de que se orientan a la resolución de conflictos entre particulares y, por tanto, inciden en un ámbito que, en principio, escapa a nuestras competencias, los objetivos perseguidos coinciden con nuestras funciones de difusión de la cultura jurídica y de los derechos humanos y de contribución a la pacificación social. En efecto, la resolución consensuada de los procesos de separación implica:

* La promoción de la autonomía individual, ya que los protagonistas de los conflictos asumen la responsabilidad en la gestión y el arreglo de sus problemas personales y familiares.

* La adopción de medidas de mutuo acuerdo con relación a la custodia de las hijas e hijos, lo que supone el cumplimiento de los deberes que dimanan de la patria potestad y, por tanto, el respeto de los derechos de los menores a la protección y seguridad. Derechos que no sólo no se reducen, sino que debieran verse reforzados en situaciones de ruptura familiar.

* La evitación de procedimientos judiciales o, cuando menos, la agilización de los procedimientos, con la consiguiente economía de recursos.

* Un mayor índice de cumplimiento de las medidas de separación adoptadas: aunque quizás es pronto para hacer valoraciones en este sentido, una de las mayores ventajas de la resolución consensuada de las rupturas familiares puede ser el incremento del respeto por las medidas económicas, de tutela y visitas a los hijos, etc. que regulan la nueva situación. Actualmente, un porcentaje importante de las quejas que llegan al Ararteko en materia de Justicia se relacionan con el incumplimiento de las obligaciones económicas derivadas de la separación conyugal y, específicamente, con la ineficacia de la vía judicial para conseguir el pago de la deuda. Este problema afecta de modo más intenso a las mujeres y constituye uno de los factores que generan el denominado fenómeno de 'feminización de la pobreza', al que, desde una perspectiva de género, nuestras instituciones deben prestar atención. En referencia a esta cuestión, el Ararteko ya se ha pronunciado por la conveniencia de impulsar la creación de un fondo público de garantía de las pensiones derivadas de la ruptura familiar, pero este sería otro modo de promover la igualdad efectiva de todas las personas del que podemos ocuparnos en futuras ocasiones."

3.1.2. **LAS RELACIONES ENTRE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO Y LA ADMINISTRACIÓN**

En esta sesión de trabajo actuó como moderador el Defensor del Pueblo, D. Fernando Álvarez de Miranda.

El profesor de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, D. Pedro Carballo Arenas dictó una ponencia sobre “La eficacia de las resoluciones del Diputado del Común: ¿Un auténtico Ombudsman?”.

A continuación, el Secretario General del Ararteko, D. Faustino López de Foronda, presentó la ponencia “Algunas reflexiones sobre las relaciones de los defensores del pueblo con las administraciones públicas”.

Por considerarlo de interés en el Anexo 1 de este mismo informe, se transcribe el texto presentado por el Secretario General del Ararteko.

3.1.3. **CONCLUSIONES**

Para finalizar las jornadas, se aprobaron las siguientes conclusiones y un comunicado sobre el 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

CONCLUSIONES:

1º Los principios constitucionales de protección a la familia y del interés jurídico superior de los menores exigen de los poderes públicos la búsqueda de soluciones a las situaciones de conflicto familiar, que traten de dar respuesta a los problemas de los más débiles -habitualmente los hijos y las mujeres- mediante procedimientos de resolución de conflictos en el seno de las familias, de carácter voluntario, que sean complementarios y no sustitutivos del procedimiento judicial, propiciando, entre otras cosas, su agilización y economía.

En este sentido, se ha debatido la oportunidad de que los poderes públicos estudien y analicen experiencias como los servicios de mediación familiar ya puestos en marcha en alguna comunidad autónoma. Estos servicios públicos, de carácter multidisciplinar se estructuran como servicios sociales, gratuitos y voluntarios orientados a prevenir las situaciones de riesgo inherentes al conflicto familiar.

2º En la línea de perfeccionar la coordinación y colaboración entre las distintas instituciones (lo que constituye el objetivo de estas Jornadas) se constata la necesidad de ejercitar el conjunto de facultades que el ordenamiento jurídico otorga a los defensores del pueblo, con objeto de alcanzar el más alto grado de eficacia en el desempeño de las funciones de control que tienen atribuidas. Con tal fin, los defensores recuerdan a las administraciones públicas su deber de colaboración, y exigen el cumplimiento de la obligación legal de atender los requerimientos de información y de pronunciarse respecto a sus solicitudes y resoluciones.

COMUNICADO:

Los defensores del pueblo, en el cincuenta aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos, reafirman la plena vigencia de su carácter universal, entendido como aquello que es inherente a la propia dignidad humana, y la necesidad de que los

poderes públicos aseguren el cumplimiento, no sólo de los derechos políticos y de las libertades públicas, sino también de los derechos sociales, económicos y culturales.

En nuestro país, persisten situaciones de pobreza y de paro, junto con problemas de vivienda, sanidad y educación. Nuestros poderes públicos deberán actuar con decisión para conseguir que los derechos contenidos en la Declaración Universal y en nuestra Constitución sean una realidad.

Asimismo, señalan que, ante la constatación de un orden internacional radicalmente injusto que permite que millones de seres humanos estén sumidos en la pobreza más absoluta, los poderes públicos deberán adoptar las medidas de solidaridad para conseguir que, en conformidad con su artículo 28, **se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.**

Por último, recuerdan que el preámbulo de la Declaración solicita que las instituciones **promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades**, por lo que reclaman a los poderes públicos la puesta en práctica de cuantas medidas de promoción sean necesarias para tal fin.

3.2. TERCER CONGRESO DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE DEFENSORES DEL PUEBLO, COMISIONADOS Y PRESIDENTES DE COMISIONES PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS

Durante los días 6 al 9 de septiembre de 1998 se celebró en Lima (Perú) el Tercer Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO).

Estas jornadas, además de un foro de debate, pretenden contribuir a la implantación de la figura del Ombudsman en los países iberoamericanos.

En dicho congreso intervinieron defensores de los distintos países presentes, además del Director General de la Unesco, Federico Mayor Zaragoza.

El Ararteko, Xabier Markiegi, presentó una comunicación bajo el título "La Defensoría del Pueblo y los derechos de la mujer". En el Anexo 2 de este mismo informe se transcribe dicha comunicación.

Como resultado final de este III Congreso, se aportó la llamada DECLARACIÓN DE LIMA, que se transcribe a continuación:

Los Defensores del Pueblo, Procuradores, Provedores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos reunidos en el III Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) en Lima (Perú) del 6 al 9 de setiembre de 1998, en el marco de la conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, REITERAN su compromiso de promover los derechos humanos en sus respectivos países y su rechazo a cualquier acto tendente a menoscabar su pleno ejercicio.

En este contexto, los Ombudsman Iberoamericanos:

- 1. EXPRESAN la necesidad de promover y consolidar la institución del Ombudsman mediante su incorporación a los textos constitucionales y la adopción de la legislación que le reconozca las competencias necesarias para el desarrollo de su función. RESALTAN el deber de los Estados de colaborar con los Ombudsman y sus funcionarios en el desempeño de sus labores, reconociendo sus competencias y facultades, así como brindando las garantías y recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones con plena independencia política y funcional. En especial, INSTAN a las autoridades nacionales de Ecuador, Nicaragua y Paraguay a poner en funcionamiento la institución que ya está creada en

la legislación y SALUDAN el compromiso del Presidente de Chile de crear próximamente el Defensor del Ciudadano en su país.

- 2. EXPRESAN su compromiso de reforzar su capacidad para facilitar el acceso de la sociedad civil a las instituciones públicas y contribuir así a la solución de las demandas ciudadanas propiciando lo que se viene conociendo como 'cultura de la reclamación'. Al actuar el Ombudsman como colaborador crítico del Estado, se podrán superar las situaciones de indefensión.
- 3. MANIFIESTAN su preocupación por la violencia política y social que afecta a muchos de sus países. Frente a ello, se comprometen a fomentar una cultura de paz que facilite el desarrollo y la seguridad ciudadana, en un marco en el que la dignidad de la persona se convierta en valor supremo de la sociedad y del Estado. En ese orden, los Ombudsman asumen la responsabilidad de promover la construcción de la paz, contribuir al esclarecimiento de la verdad y combatir firmemente la impunidad.
- 4. PROPONEN una más eficaz supervisión de las instituciones del Estado para imponer prácticas de buen gobierno que respondan a las necesidades concretas de los ciudadanos y ciudadanas, participando los Ombudsman activamente en los procesos de reforma de Estado y simplificación administrativa. En este sentido PROPICIAN también el mayor acceso a la justicia por parte de todos, superando toda forma de denegación de ésta, incluyendo aquellas que resultan de la dilación y las violaciones al debido proceso. RESALTAN la importancia de la participación de los Ombudsman en los procesos de reforma judicial, como colaboradores de los sistemas de administración de justicia, sin que ello implique una interferencia en la función jurisdiccional. En la labor de supervisión de la prestación del servicio de justicia, los Ombudsman se comprometen a ejercer tutela jurisdiccional poniendo especial atención a la vigencia de las acciones de garantía constitucional, vigilando en particular el respeto al habeas corpus, tutela y amparo.
- 5. DESTACAN que, aun en el contexto del proceso de privatizaciones, se impone la necesidad de que los servicios públicos básicos sean accesibles a la población en general, especialmente a la de menores recursos, a fin de mejorar su calidad de vida. Sin desmedro de la labor de los organismos supervisores pertinentes CORRESPONDE a los Ombudsman COLABORAR para que el acceso a dichos servicios sea oportuno y eficiente y que los mecanismos de regulación sean participativos y democráticos, protegiendo los derechos fundamentales del ciudadano-usuario ante la relación asimétrica con las empresas prestadoras de los servicios públicos, muchas veces de carácter monopólico.
- 6. REITERAN la vigencia de la igualdad y la no discriminación entre los seres humanos. Se comprometen a impulsar en sus países las medidas necesarias para erradicar la cultura de discriminación contra las mujeres. SALUDAN la existencia en Iberoamérica de siete oficinas especializadas en la protección de sus derechos, INSTAN a los Ombudsman concernidos para que en el más breve plazo se incremente el número de estas oficinas especializadas y se continúe con el proceso de incorporación de la perspectiva de género en los trabajos de la institución del Ombudsman.
- 7. RENEVAN su compromiso en favor de políticas estatales que reconozcan la pluralidad étnica y cultural que caracteriza a nuestras sociedades manteniendo su decisión de crear programas especializados para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas ejecutados por personal capacitado para comunicarse y comprender su vivencia.
- 8. RECONOCEN la importante labor que desarrollan los medios de comunicación y los periodistas en la difusión de información y análisis de temas de interés público al ser las libertades de expresión, información y opinión fundamentales para la democracia y los derechos humanos. En particular, RENEVAN su compromiso de seguir colaborando con los medios de comunicación en su importante tarea y expresan su reconocimiento por el apoyo que le brindan en Iberoamérica a la labor del Ombudsman, disponiéndose a brindar su cooperación a la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión creada por la Asamblea General de la OEA a petición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- 9. RECONOCEN la valiosa labor de quienes desde la sociedad civil defienden los derechos humanos y deploran los actos de agresión producidos contra ellos. Exhortan a los gobiernos y a las organizaciones internacionales a adoptar medidas eficaces para su protección, incluyendo la adopción de instrumentos normativos que garanticen su labor.
- 10. CONDENAN todo tipo de amenazas y medidas arbitrarias destinadas a debilitar o limitar la función del Ombudsman y de sus colaboradores, EXHORTANDO a la FIO a que se mantenga vigilante ante cualquier agresión.
- 11. EXPRESAN que el establecimiento de una Corte Penal Internacional de carácter permanente es un paso fundamental para la lucha contra la impunidad y una eficaz defensa de los derechos humanos. Se COMPROMETEN a influir en sus respectivos países para que ratifiquen cuanto antes el Estatuto adoptado en la Conferencia Diplomática de Roma, en julio pasado.
- 12. VALORAN la importancia del apoyo expresado por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizada en Caracas, Venezuela, en junio de 1998 y solicitan al Secretario

General de la organización que procure impulsar mecanismos de participación de los Ombudsmen en los trabajos de los diferentes órganos de la OEA. OFRECEN, además, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos su mejor disposición de cooperar con ella en el cumplimiento de los objetivos que les son comunes.

- 13. PIDEN a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que tome en consideración el anhelo de los Ombudsmen de contar con un espacio propio y diferenciado en las deliberaciones anuales de la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra.
- 14. SUBRAYAN la importancia de que las Cumbres Iberoamericanas consideren la labor del Ombudsman en la región y, en este sentido, SALUDAN la iniciativa de Proveedor de Justicia de Portugal, José Meneres Pimentel, de convocar el Foro Preparatorio de la Octava Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Oporto, Portugal, el próximo 25 de setiembre.
- 15. SOLICITAN al Director General de la UNESCO la realización en 1999 de una nueva reunión de la Red Iberoamericana de Ombudsmen para la Cultura de Paz, continuando así los esfuerzos iniciados en Antigua, Guatemala, en junio de 1996.
- 16. RECONOCEN la labor que vienen desempeñando el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Comisión Andina de Juristas en Iberoamérica en la promoción y consolidación del Ombudsman e instan a las agencias de cooperación internacional a prestar su colaboración en esos esfuerzos.
- 17. ACOGEN CON BENEPLÁCITO la propuesta formulada por el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, Dr. Leo Valladares Lanza, de celebrar el IV Congreso de la Federación en su país el año próximo, y su sugerencia de incluir en la agenda la relación del Ombudsman con la pobreza, el fortalecimiento del Estado de Derecho, el derecho a la información, así como la situación de los presos sin condena y las condiciones carcelarias en la región.
- 18. EXPRESAN su agradecimiento a todas las personas que han hecho posible la realización de este III Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen, en particular al Defensor del Perú y a sus colaboradores, así como a las organizaciones internacionales e instituciones del Perú que han brindado su colaboración y manifiestan su complacencia de que estos ACUERDOS sean conocidos como la DECLARACIÓN DE LIMA.

3.3. SEXTA MESA REDONDA CON LOS OMBUDSMEN EUROPEOS ORGANIZADA POR EL CONSEJO DE EUROPA

Los días 7 al 9 de octubre de 1998 se celebró en Malta la Sexta Mesa Redonda con los Ombudsmen europeos, organizada por el Consejo de Europa.

En dicha reunión se trataron dos temas de indiscutible interés desde la perspectiva de garantía de los derechos humanos:

- Los derechos de los refugiados y demandantes de asilo.
- Los derechos de las personas privadas de libertad.

En relación con los derechos de los refugiados y demandantes de asilo, el Ararteko presentó como documento de trabajo el libro *El derecho a la no discriminación por motivo de raza*, publicado por esta institución como resultado de una jornada que, sobre este tema, organizó el Ararteko en el marco de los Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco. Este documento de trabajo presentado contiene:

- La ponencia del profesor de la Universidad de la Sorbona Michel Maffesoli, sobre la "Société ou communauté. Tribalisme et sentiment d'appartenance". (Esta ponencia aparece publicada en su lengua original, el francés)
- Otras ponencias de profesores de Derecho Constitucional que analizan el ordenamiento jurídico en España:
 - * "La posición constitucional de los extranjeros en España"
 - * "Los retrocesos en la protección del derecho de asilo"

En esta última ponencia se aborda directamente y desde una perspectiva crítica el asunto que nos ocupa. Más concretamente, se abordan las consecuencias derivadas del Convenio de Schengen, del Convenio de Dublín y de la modificación de la Ley de Asilo aprobada en 1994 por el Parlamento español; su incidencia real en el derecho de asilo, tal y como se contempla en el Convenio de Ginebra de 1951 sobre refugiados.

- La visión que ofrecen tres personas significativas sobre los problemas concretos en la inserción de los inmigrantes:
 - * problemas y vivencias de los magrebíes en el País Vasco (presentados por el coordinador del Instituto del Magreb en Euskadi);
 - * problemas actuales de la inmigración en Andalucía, paso obligado hacia Europa para muchas de las personas que huyen de África (presentadas por D. José Chamizo, Defensor del Pueblo Andaluz);
 - * visión de los problemas desde la Administración del Estado (presentada por el Director General de Política Interior del Ministerio del Interior).

Además el libro recoge, en su primera parte, las reflexiones del Ararteko (Ombudsman du Pays Basque) surgidas de su práctica diaria en la defensa de los derechos de las personas inmigrantes:

1. qué vías utiliza para conocer la problemática de estas personas y poder intervenir;
2. qué problemas específicos observa: unos, derivados del actual marco legal de extranjería y asilo; otros, de la falta de consideración social de estas personas como ciudadanos de pleno derecho;
3. qué líneas de actuación se están siguiendo en el Ararteko para mejorar la situación de estas personas.

Por otra parte, el Ararteko presentó como aportación al tema de “Los derechos de las personas privadas de libertad” una comunicación que se transcribe a continuación:

Durante los últimos meses del año 1995, la institución del Ararteko (Ombudsman du Pays Basque) abordó el estudio, en profundidad, de la situación de las personas privadas de libertad en las tres cárceles situadas en el País Vasco. La responsabilidad de estas tres instituciones penitenciarias sigue siendo competencia de la Administración del Estado. Sin embargo, la existencia de un convenio de colaboración entre la Administración central y la Administración vasca ofreció al Ararteko la posibilidad de ejercer sus funciones de control.

El trabajo monográfico supuso nuestra presencia en las cárceles durante 21 días, la entrevista personal a 117 personas presas (hombres y mujeres) seleccionadas por azar, y numerosas reuniones con los equipos profesionales de los centros y con representantes de una treintena de asociaciones de apoyo a las personas privadas de libertad.

La perspectiva adoptada en el trabajo ha sido, lógicamente, la defensa de los derechos de estas personas. Desde esa perspectiva, el Ararteko (Ombudsman du Pays Basque) efectuó 57 recomendaciones específicas a las administraciones responsables y ha hecho el seguimiento de su cumplimiento año tras año.

Mi aportación a la mesa redonda parte, pues, de esta experiencia de trabajo en el medio penitenciario que -como ustedes saben- es un medio especialmente complejo, y en el que las personas y sus derechos suelen encontrar situaciones de especial vulnerabilidad.

Los principios básicos que han servido de guía a todas nuestras actuaciones son los siguientes:

- Las personas privadas de libertad deben tener garantizados los mismos derechos que cualquier otra persona, sin otra diferencia que la que se derive estrictamente de la pena que se le haya impuesto por su delito.
- Garantizar el pleno ejercicio de los derechos corresponde a la Administración penitenciaria que debe poner todos medios y los recursos necesarios para ello.

En un contexto cerrado como, por esencia, es el ámbito penitenciario, la cuestión de los medios puestos a disposición de las personas por parte de la Administración es capital. Derechos básicos, como el derecho al trabajo, a la educación o a la salud, sólo podrán ejercitarse realmente si la Administración aporta todos los recursos necesarios para ello.

Quiero centrarme aquí especialmente en el derecho a la vida y a la salud de las personas privadas de libertad.

Afortunadamente, en nuestros países ha sido abolida la pena de muerte, lo cual debemos entender como un signo de civilidad. Sin embargo, todavía hoy son bastantes las personas que pierden la vida en las cárceles.

Tal vez hemos sido poco conscientes de que, en los últimos años, nuestras cárceles se han ido convirtiendo en auténticos hospitales. Una gran parte de las personas presas en nuestras cárceles están en ellas por tráfico de drogas ilegalizadas o delitos asociados a su consumo. Con mucha frecuencia se trata de personas que están enfermas: personas con problemas de drogadicción, personas con enfermedades mentales, personas con enfermedades infecciosas, incluso incurables...

Es verdad que, para algunas de esas personas, su estancia en el medio penitenciario constituye el primer contacto serio con los servicios de asistencia sanitaria. Pero, también es cierto que los centros penitenciarios, en general, no han sido concebidos ni diseñados para acoger y cuidar a personas enfermas. Con frecuencia, ni sus instalaciones, ni sus medios técnicos, ni sus programas son los más adecuados para rehabilitar a personas enfermas. Es más, muchas veces, la falta de medios o de criterios hace que las posibilidades de acceso de estas personas a determinados programas de salud sean, comparativamente, menores de las que disponen otras personas con sus mismos problemas pero que están en libertad.

Pondré dos ejemplos significativos de lo observado en nuestras cárceles:

- Las dificultades reales de los enfermos terminales o incurables (muchos de ellos enfermos de sida) para acceder a servicios extrapenitenciarios de acogida o, simplemente, para poder morir en unas condiciones dignas.
- Las limitaciones de las personas drogodependientes para participar en programas de desintoxicación, de deshabitación o de reducción de riesgos.

Fijémonos, como ejemplo, en este último aspecto: la posibilidad de acceder a programas de reducción de riesgos que tienen las personas privadas de libertad.

Hoy apenas nadie niega que la realidad de nuestras cárceles se caracteriza, entre otras cosas, por la abundante presencia de drogas, el gran número de personas que, en prisión, siguen siendo consumidores sistemáticos de droga, muchas de ellas por vía intravenosa, el elevado riesgo de contagio de enfermedades infecciosas asociado a prácticas como el hecho de compartir jeringuillas, la gran proporción de personas enfermas por infección de VIH/sida...

Las políticas sanitarias en relación con los consumidores de drogas y la prevención del sida han diversificado sus objetivos y han ido variando sustancialmente durante los últimos años en los medios abiertos. Hoy, en nuestra Comunidad, las personas en libertad pueden acceder sin mayores dificultades a comunidades terapéuticas, a programas alternativos como el de metadona, o a programas de disminución de riesgo como el de intercambio de jeringuillas. En algunos casos, se trata de programas relativamente recientes, no exentos de contradicciones, pero que han sido evaluados científicamente y valorados socialmente de forma positiva.

Si estos programas se aplican en la Comunidad y están suponiendo, de hecho, una disminución de riesgo para la salud de las personas, ¿por qué no aplicarlos en el medio penitenciario? Es posible que exijan algún tipo de adaptación a las características propias del medio pero, en tanto suponen una concreción y una mejor plasmación del derecho a la salud, deben alcanzar a todas las personas necesitadas, también a las personas privadas de libertad.

Este argumento sirvió para que el Ararteko (Ombudsman du Pays Basque), a raíz de sus visitas a los centros penitenciarios del País Vasco y después de numerosas reuniones con profesionales y colectivos, recomendara a las instituciones responsables la aplicación en las cárceles de nuestra Comunidad de programas como el de metadona (hoy prácticamente generalizado), o el de intercambio de jeringuillas (que lleva algo más de un año experimentándose en el Centro Penitenciario de Basauri). Programas que no son sino una aplicación concreta del derecho a la salud que corresponde a todas las personas.

La experiencia del año de experimentación del programa de jeringuillas en la cárcel de Basauri (cárcel próxima a Bilbao, que acoge a unos 300 hombres) demuestra:

- que su aplicación es perfectamente posible en un centro penitenciario;

- que no produce ningún tipo de problema en la dinámica del centro;
- que evita o reduce determinadas prácticas que suponen un riesgo para la salud;
- que supone un programa complementario de otros programas, al que se acoge un determinado grupo de personas que es consumidora de drogas por vía intravenosa;
- que permite un mayor contacto de los servicios sanitarios con esas personas y la derivación de muchas de ellas u otros programas de objetivos más ambiciosos...

* * *

De la convicción de que la cárcel resulta, por su propia esencia, difícilmente compatible con el respeto de todos los derechos humanos de las personas privadas de libertad surge la necesidad de que las instituciones garantistas como las nuestras:

- potenciemos la progresiva disminución de lo penitenciario y el reforzamiento de modalidades alternativas de castigo que favorezcan la responsabilización personal y la reinserción social, sin olvidar los intereses y los derechos de las víctimas;
- defendamos la aplicación del principio de igualdad de derechos también para las personas privadas de libertad, exigiendo todos los medios necesarios para que esa igualdad sea un hecho;
- y busquemos el acercamiento activo a estas personas que, con frecuencia, forman parte de colectivos especialmente vulnerables.

3.4. JORNADAS SOBRE EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS ORGANIZADAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

Con motivo de la conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Defensor del Pueblo Andaluz organizó en Sevilla, los días 10 y 11 de diciembre, unas Jornadas sobre Educación en Derechos Humanos, en las que participaron las instituciones del Defensor del Pueblo Europeo, Defensor del Pueblo de España, Defensor del Pueblo Andaluz, Ararteko, y de los Defensores de México, Guatemala, Panamá y El Salvador.

La primera jornada versó sobre “El papel que pueden cumplir las oficinas de defensores del pueblo para la difusión y consolidación de una cultura en favor de los derechos humanos en diferentes contextos culturales”.

La segunda jornada tuvo como objeto analizar “la situación actual y garantías de respeto de los derechos humanos en los diferentes ámbitos territoriales y culturales”. En esta jornada intervino el secretario general del Ararteko, Faustino López de Foronda, con el texto que lleva por título “La asimétrica implantación de los derechos humanos. Los derechos fundamentales y las libertades en España”, que en el Anexo 3 de este mismo informe se transcribe.

CAPÍTULO II
**SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES
MÁS SIGNIFICATIVAS DEL
ARARTEKO CLASIFICADAS POR
ÁREAS**

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

Las 2.660 quejas recibidas y las 52 actuaciones de oficio plantean una muy variada 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.

En el informe de 1997 se introdujeron dos pequeñas novedades que se mantienen en el actual informe. Los expedientes seleccionados se ordenan en cada área, agrupados por subáreas, con independencia de cuál sea el origen del expediente, de oficio o a instancia de parte, mediante queja, sin perjuicio de que los resúmenes de los expedientes de oficio llevan una referencia "O" que los identifica como tales.

La segunda novedad perseguía facilitar la lectura de este capítulo II, para lo cual en cada expediente seleccionado se estructura el resumen en tres partes: reclamación, análisis y resultado.

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

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

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

En el presente capítulo del informe se produce una novedad en cuanto a la distribución por áreas.

El área de Función Pública y Organización Administrativa, que durante los últimos ejercicios ha sido la que más quejas ha concitado, se desgaja en dos áreas que responden, obviamente, a las anteriores subáreas: Función Pública y Organización Administrativa.

El Área de Función Pública agrupará aquellas quejas planteadas por funcionarios públicos, en sentido amplio, contra las actuaciones de la Administración que afecten a la relación de sujeción especial que les une, así como las de los ciudadanos que participan en procesos de acceso a la Función Pública.

En la distribución de las quejas la nueva área se estructura en:

- Función Pública General
- Función Pública Sanitaria

- Función Pública Docente
- Función Pública Policial

Aunque atendiendo al contenido material de las quejas recibidas se establece la siguiente distribución:

- relaciones de puestos de trabajo
- ingreso
- carrera
- derechos y deberes
- normalización lingüística
- sustituciones
- otros

La otra área resultante, la de Organización Administrativa, tiene un marcado carácter horizontal y, por tanto, responde a cuestiones de índole procedimental o a institutos jurídicos como el de la responsabilidad patrimonial o la contratación administrativa, en los que no es determinante el ámbito material sanidad, educación... en el que se suscita. Cuando las cuestiones procedimentales gozan de alguna especialidad, como por ejemplo en los procedimientos tributarios o de tráfico, figurarán en sus respectivas áreas y no en ésta, de organización administrativa.

1. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

1.1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de 1998 se han tramitado en el Ararteko 18 expedientes de queja que hacen referencia a las actividades propias del sector primario o agrícola-ganadero, secundario o industrial y terciario o sector de servicios. Estas reclamaciones representan un 0,09% del total de las quejas presentadas ante esta institución.

Su distribución por administraciones es la siguiente:

- Gobierno Vasco	12
- Diputaciones forales	3
- Ayuntamientos	3

En función de su contenido, podemos agrupar las reclamaciones presentadas de la siguiente manera:

Comercio	6
Industria	6
Agricultura, ganadería y pesca	4
Consumo	1
Otros	1

Así, en el marco del sector primario podemos destacar la reclamación presentada por una asociación de pesca fluvial que cuestionaba el sistema de gestión de los cotos de pesca deportiva que había adoptado la Diputación Foral de Álava, ya que los precios públicos a abonar por los permisos variaban en función de que el coto estuviese gestionado de forma directa por la Diputación o de forma indirecta, mediante sus entidades colaboradoras.

En lo referente al ámbito del sector secundario podemos reseñar la reclamación presentada por un conductor, en la que planteaba su discrepancia con la periodicidad asignada a su vehículo para efectuar la ITV. A este respecto, se informó a la persona que había presentado la queja de que, si se realizaba la inspección poco tiempo antes de cumplirse los diez años desde la matriculación, la validez temporal de la inspección efectuada no era la correspondiente a vehículos de cuatro a diez años, sino la de más de diez años, porque así expresamente lo preveía el Real Decreto que regulaba la materia.

Por lo que afecta a las actuaciones administrativas sobre el seguimiento de la actividad comercial se ha vuelto a someter a la consideración del Ararteko una problemática ya abordada en años anteriores por la institución: la venta de periódicos en panaderías y negocios de naturaleza similar. Así, se ha aclarado a los promotores de la reclamación que, desde el punto de vista sanitario, la posibilidad de compaginar la venta de alimentos y periódicos está sometida a la pertinente autorización administrativa. De igual forma, desde la perspectiva fiscal, es decir, del pago de los impuestos, el empresario que se dedique a la venta compartida de ambos productos, deberá estar inscrito en los correspondientes epígrafes del impuesto de actividades económicas.

Finalmente, dentro de este sector de la actividad económica, también, se ha analizado el control que realiza el Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de las restricciones a los derechos de los consumidores y usuarios que imponen algunas salas de proyección de cine, pues impiden el acceso a las salas con productos comestibles adquiridos en el exterior de la actividad.

1.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

⇒ *Imposición de límites a los derechos de los consumidores y usuarios (2330/98)*

- Reclamación

Varios ciudadanos plantearon una queja ante el Ararteko ya que, a pesar de sus denuncias, en la entrada de un cine permanecía colocado un cartel en el que se prohibía el acceso al interior de las salas con productos comestibles adquiridos en el exterior del local.

- Análisis

Al considerar que esta práctica podía constituir tanto un supuesto de restricción de la libre competencia, como una limitación de los derechos de los consumidores y usuarios, el Ararteko solicitó al Departamento de Comercio, Consumo y Turismo que le informara sobre las actuaciones que se estaban llevando a cabo para evitar que la empresa que gestionaba los cines continuase actuando de esa manera.

En este sentido, el mencionado departamento comunicó a esta institución que consideraba que la práctica descrita era restrictiva de la libre competencia y vulneraba los derechos del consumidor, ya que les imponía una renuncia al ejercicio del derecho de consumir los productos que estimasen oportunos.

Asimismo, el departamento indicó que, precisamente, sobre la base de esa consideración había efectuado desde 1995 varias inspecciones en la actividad que habían concluido con la imposición de una multa. Además, esa administración, cuando recibió la petición de informe de esta institución, giró una nueva visita de inspección a la actividad, y tras constatar que el cartel no había sido retirado, acordó incoar un nuevo expediente sancionador contra la empresa titular del establecimiento, en el que se tenía en cuenta la reincidencia de la sociedad que gestionaba el local, tanto a la hora de calificar la infracción como en la graduación de la sanción.

- Resultado

A la vista de las actuaciones que había promovido el Departamento de Comercio, Consumo y Turismo, el Ararteko informó a los afectados de los resultados de sus gestiones, procediendo seguidamente al cierre y archivo del expediente.

2. CULTURA Y BILINGÜISMO

2.1. INTRODUCCIÓN

Las quejas recibidas en esta área han sido 21, un 1,87% de las totales y, su distribución por subáreas ha sido la siguiente:

Bilingüismo	13
Deporte	3
Otros	3
Mujer	1
Tiempo libre	1

En el apartado de **cultura** tenemos que volver a referirnos a una queja sobre manifestaciones culturales, pero cuya vertiente principal ha sido de nuevo, desafortunadamente, la discriminación por razón de sexo que padecieron unas mujeres al negarse su participación.

Con relación a la propiedad intelectual, una queja denunciaba una aparente situación de ventaja de los poderes públicos en la compraventa de bienes culturales. En esta queja, que se refleja en el correspondiente resumen, se advertía de la imposición de una cláusula de cesión por los autores de la totalidad de sus derechos.

La promoción del deporte escolar y la captación de deportistas en edades escolares por clubes deportivos son intereses que en ocasiones suelen chocar. Algunos indicios mostraban que éste era el problema subyacente en una queja presentada por un padre que denunció que su hijo había sido excluido del equipo de fútbol de benjamines de su colegio por entrenar en un club de fútbol.

Respecto al derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación de titularidad pública, el Ararteko ha dirigido una recomendación a EITB, a raíz del análisis que se ha realizado de oficio sobre la acogida que aquel derecho encuentra en el funcionamiento de la radiotelevisión vasca. El contenido de la actuación puede consultarse en el siguiente apartado de selección de quejas.

En el apartado de **bilingüismo**, continúan las quejas de los ciudadanos que han tenido problemas al querer relacionarse en euskara con los organismos públicos. También han formulado quejas quienes consideran que en la promoción del uso del euskara existe una menor dedicación de medios de lo que la situación demanda.

Así, la asociación Bagera expresaba su desacuerdo con algunas decisiones que, en su opinión, suponían un retroceso respecto de ejercicios anteriores en determinadas medidas de apoyo al euskara.

En la actividad de fomento, los poderes públicos cumplen con la función de promover aquellas actividades que vean más necesitadas de apoyo. Para llevar a cabo esa función, las administraciones competentes pueden elegir entre distintas opciones, sin que los precedentes de años anteriores respecto del objeto de la ayuda, o el modo de hacerlo, sean por sí mismos vinculantes. Por otro lado, la coordinación de ayudas que puede existir entre distintas instituciones hace que, en principio, sea difícil deducir del análisis de un precepto aislado una conclusión en torno a si existe o no un recorte de medios.

Cabe señalar únicamente, con carácter general, que los efectos derivados de la limitación del aumento del gasto público pueden ser un obstáculo en la consecución de los objetivos para la normalización del euskara.

Un supuesto de falta de dedicación de medios para garantizar el derecho a utilizar el euskara fue el que plantearon varias personas con relación a un ayuntamiento de Bizkaia. Aprovechando la tramitación de esta queja, reflejada en el correspondiente resumen, el Ararteko sugirió al ayuntamiento afectado que procurase un mayor aprovechamiento de los medios materiales ya disponibles en otras administraciones para avanzar en el uso escrito del euskara en sus relaciones con los ciudadanos.

Como es habitual, los ciudadanos se han quejado por limitaciones concretas del derecho a utilizar el euskara en sus relaciones con la Administración. Entre ellas merecen destacarse las quejas presentadas por quienes acudieron a algunas comisarías, bien de la policía municipal o bien de la ertzaintza, para presentar una denuncia en euskara y no pudieron hacerlo porque no había ningún agente que conociese el idioma. A pesar de que esta situación -en determinados momentos o turnos de guardia no existe ningún agente que conozca el euskara- se ha planteado también en quejas de ejercicios anteriores, no hemos observado que exista alguna medida al respecto. La mera remisión de la solución al cumplimiento de las previsiones lingüísticas contenidas en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo parece insuficiente.

Por último, debemos mencionar una queja presentada por una persona que denunciaba lo que, aparentemente, era una limitación infundada de su derecho a utilizar el euskara en dialecto vizcaíno. En esta queja -en el momento de la redacción de este informe se encuentra pendiente de resolución- se planteaba una aparente intromisión en un ámbito de libertad como es la utilización del idioma, y afectaba a una cuestión a la que la propia Ley de Normalización del Uso del Euskera se refiere en su artículo 30, pues ésta establece que se velará por la unificación del euskara, en su condición de lengua escrita oficial común, sin perjuicio del respeto de los diversos dialectos, como parte esencial del patrimonio cultural del País Vasco.

2.2. SELECCIÓN DE QUEJAS Y EXPEDIENTES DE OFICIO

A) Cultura

⇒ *Sobre los contratos de compraventa de bienes culturales y la cesión de los derechos de autor (1373/98, 1729/98)*

• Reclamación.

La Fundación Arte y Derecho acude a esta institución con objeto de poner en consideración del Ararteko la protección de los derechos de autor en relación con las cláusulas de los contratos de cesión firmadas entre los organismos de las administraciones públicas y los autores de las obras.

El problema se basa en la actitud generalizada de la gerencia de distintos museos y colecciones de arte contemporáneo en la que participa la Administración general vasca o, en su caso, las diputaciones forales o ayuntamientos. En concreto, se advierte que generalmente la compraventa de bienes culturales está condicionada a la cesión por los autores de todos los derechos de naturaleza económica que les corresponden.

De igual modo, la asociación de autores ha trasladado al Ararteko otros ejemplos de casos similares dentro de la Administración vasca, como es el supuesto del concurso de creación de un cartel para una actividad promocional del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo, el cual establece en las bases del contrato la cesión por los

autores de las obras premiadas al Departamento de la propiedad intelectual derivada de ellas.

- Análisis

Considera esta institución que es la libre disposición de las partes, junto a la libertad de las administraciones de convenir los pactos más convenientes, el principio que debe operar en este asunto. No obstante, debemos situar como límite los derechos morales que garantiza el artículo 14 del RDL 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Propiedad Intelectual, los derechos de participación que incluye el artículo 24, así como los límites a la libre disposición de los derechos patrimoniales derivados de la autoría de las obras de arte que se recogen en el artículo 42 y siguientes del mismo cuerpo legislativo.

De cualquier modo, se trasladó una petición de información tanto al Departamento de Cultura como al de Comercio, Consumo y Turismo del Gobierno Vasco, con objeto de conocer su parecer.

El Departamento de Cultura manifestó que la posibilidad de transmisión de los derechos de explotación derivan de transmisiones inter vivos recogidas por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, y de la propia voluntad y el interés de ambas partes de llevarlo a cabo. En todo caso, a esta cesión de derechos, materializada en documento escrito, se anteponen los derechos morales y derechos de participación que por definición son irrenunciables e inalienables al autor. De cualquier modo, se dejaba constancia de que las cesiones no son plenas ni ilimitadas e injustificadas, sino que, en la práctica, se siguen cesiones parciales limitadas en función de las propias características de cada supuesto.

En relación con la convocatoria del IV concurso “Cartel Turismo Vasco 1998” aprobado por el Departamento de Comercio, Consumo y Turismo se justificaba la obligación de la cesión de todos los derechos de explotación en el propio motivo del concurso. Así, los carteles premiados al amparo de lo establecido en la orden reguladora, se utilizan en las actuaciones que el Departamento lleva a cabo como soportes de comercialización turística: en los stands de ferias, pósters y demás material de promoción turística. De cualquier modo, se hacía una consideración respecto a la transmisibilidad de los derechos de explotación frente a la inalienabilidad de los derechos morales. Así, el artículo 4 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas, recoge la libertad de pactos de la Administración con el límite del interés público, ordenamiento jurídico y los principios de buena administración.

Sostiene el Ararteko que, una vez constatada la actuación conforme desde ambos departamentos, convendría establecer con carácter general instrumentos contractuales donde se recogieran el contenido concreto y determinado de los derechos de explotación que finalmente se ejercitan, como son el de reproducción, distribución y de comunicación. Tal aportación supondría únicamente plasmar con carácter general la contraprestación que, de hecho, exigen los distintos organismos y entes públicos, lo cual evitaría, en última instancia, cualquier tipo de malentendidos o hipotéticas suspicacias tanto entre gestores públicos como entre los autores y sus sociedades representativas.

En efecto, esta última solución es la que se ha acordado en la Comunidad Autónoma de Cataluña con la firma de un convenio de colaboración entre el Departamento de Cultura de la Generalitat y la “Visual, Entidad de Gestión de Artistas Plásticos” en Barcelona, en fecha de 29 de septiembre de 1998.

- Resultado

A la vista de las conclusiones precedentes y de la sugerencia apuntada, suspendimos nuestra intervención, sin perjuicio de ulteriores actuaciones, caso de éstas resulten necesarias para plasmar y delimitar el contenido de esa propuesta.

⇒ *Exclusión de la práctica del deporte escolar (1672/98)*

- Reclamación

El padre de un niño que cursaba sus estudios en un colegio privado de Donostia/San Sebastián se dirigió a la institución del Ararteko para plantear su desacuerdo con la falta de actuación del Departamento de Juventud y Deportes de la Diputación Foral de Gipuzkoa ante la negativa manifestada por el centro escolar a que su hijo participara en el equipo de fútbol de benjamines del colegio.

La causa de esta exclusión se encontraba, según manifestaba el padre, en que ese mismo año, el niño había comenzado a entrenar con un club de fútbol de la ciudad. Esta circunstancia, a juicio del promotor de la reclamación, no debería constituir un impedimento para que su hijo practicara una modalidad de deporte escolar con sus compañeros de clase, ya que no competía con el club, sino que se limitaba a entrenar con él.

- Análisis

En la medida en que la práctica del deporte escolar contribuye a la formación integral de los escolares, esta institución se dirigió al departamento que subvencionaba las actividades deportivas que organizan los centros de enseñanza, para que protegiera la solicitud del niño frente al centro docente.

A este respecto, la Dirección General de Juventud y Deportes de la Diputación Foral de Gipuzkoa indicó que no tenía competencia para obligar al colegio a que admitiese en su equipo al niño. Asimismo, matizó que *“aunque la ideología que subyace en toda la normativa sobre deporte escolar es la de posibilitar la participación de todos los escolares que lo deseen en las actividades de competición formativo-recreativas y en las actividades de promoción, lo cierto es que en el Programa Anual de Actividades de Deporte Escolar de Gipuzkoa para el curso 1997-98 no se recoge que los centros escolares tengan la obligación expresa de admitir en sus equipos a todos los alumnos que lo deseen, sino que se les deja autonomía para que organicen la participación de sus alumnos en las actividades del modo que estimen más conveniente”*.

Sin embargo, la mencionada dirección, se había interesado y había requerido información al colegio sobre la causa que había motivado la exclusión del alumno del equipo de fútbol. En este sentido, el centro de enseñanza había alegado que la relación del niño con sus compañeros había variado desde que comenzó a entrenar con el club de fútbol y que había mostrado actitudes que se consideraban negativas para la buena marcha del grupo.

- Resultado

A la vista del contenido del informe remitido, el Ararteko entendió que no se había producido una actuación irregular del Departamento de Juventud y Deportes. No obstante, se sugirió al reclamante que, para buscar una adecuada solución al problema, lo más conveniente sería que plantease su problema ante el propio consejo escolar del centro de enseñanza donde el niño cursaba sus estudios.

⇒ *Derecho de acceso de los grupos sociales a EITB (66/96/O)*

• Reclamación

En los primeros días de marzo de 1996, esta institución tuvo conocimiento del acuerdo de ese ente público por el que se denegaba la difusión de un anuncio realizado por la Asamblea de Mujeres de Bizkaia (AMB) con motivo de la celebración del Día Internacional de la Mujer Trabajadora. Tras una primera recomendación para que autorizase la emisión de dicho anuncio -que no fue aceptada por EITB-, continuó el debate sobre la interpretación de las normas aplicables y, mediante escrito de 25 de junio de 1996, el Ararteko se ratificó en la recomendación formulada, extendiendo su contenido al sugerir que los argumentos elaborados por esta institución en relación al supuesto concreto se adoptasen como criterio general para futuras ocasiones, de manera que la televisión pública vasca permitiera la emisión de anuncios que promuevan la igualdad de todas las personas (el resumen de esta actuación se incluyó en el Informe de 1996).

Asimismo, mediante un escrito de queja presentado por la Coordinadora de ONGD y la Plataforma 0,7 y + del País vasco, el 28 de enero de 1997, supimos de la negativa de EITB a colaborar en la campaña de sensibilización ciudadana con el Tercer Mundo "*Con más igualdad gana todo el mundo*" y, en concreto, de la decisión de ese ente de no emitir un spot de 40", elaborado en castellano y en euskara para los medios televisivos. Después de tramitar un expediente en el que se solicitó información sobre los motivos que habían fundamentado la denegación, el Ararteko dirigió al citado organismo la Recomendación 175/1997, de 30 de diciembre, según la cual, en aplicación de los principios rectores de la actividad de EITB, se debía adoptar como criterio general de actuación de cara al futuro la aceptación de anuncios que promuevan la vigencia de los valores superiores del ordenamiento jurídico (el resumen de esta queja puede consultarse en el Informe de 1997).

Desde la primera de las actuaciones mencionadas, esta institución observó la conexión existente entre las decisiones cuestionadas y el ejercicio del derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación de titularidad pública. Por este motivo, con el objetivo de profundizar en el conocimiento de cómo se articula ese derecho en la práctica de la televisión vasca, el Ararteko inició una actuación de oficio sobre el particular el 31 de octubre de 1996.

• Análisis

La Constitución de 1978 reconoce en su art. 20.1 los derechos a expresar y difundir libremente las ideas y opiniones, así como a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. Los mencionados derechos se refuerzan mediante la garantía que supone la facultad de acceso a los medios de comunicación públicos de los grupos sociales y políticos (art. 20.3 CE).

El derecho de acceso de los grupos ideológicos -esto es, aquellos que defienden una determinada concepción del mundo- supone, al mismo tiempo, ejercicio de la libertad ideológica e instrumento del derecho a la información. Cuando los poderes públicos promueven el derecho de acceso están, por un lado, ofreciendo un instrumento para que los ciudadanos adquieran los datos y elementos que les permiten formarse una opinión libre y, por otro lado, posibilitan a las personas la difusión de sus ideas actuando por medio de los grupos en que se insertan.

Partiendo de la amplia concepción que la Ley 5/1982, de creación del ente público RTVV-EITB realiza del derecho de acceso -denominado derecho de antena en el art.

21-, así como de la competencia del Consejo de Administración recogida en el entonces vigente art. 8.f) de la misma ley, el Ararteko solicitó una serie de datos e informaciones sobre los criterios empleados para determinar qué grupos sociales tienen acceso a la televisión pública vasca, qué distribución de porcentajes de programación se había realizado en los últimos semestres, etc.

La información obtenida puede sintetizarse del siguiente modo:

1. La determinación de los grupos sociales que podrían acceder a la programación de EITB se ha dejado a criterio de la Dirección General, con la recomendación de no impedir el acceso a nadie que lo solicite, para espacios informativos y culturales, siempre que el solicitante se ajuste a los principios democráticos.
2. No hay espacios específicamente destinados al ejercicio del derecho de acceso, por lo que no ha habido necesidad de establecer criterios para el reparto de esa programación. Por el mismo motivo, el Consejo de Administración no ha tenido que hacer la distribución semestral de porcentajes de programación a la que alude el citado art. 8 de la Ley 5/1982.
3. Por lo que se refiere a los grupos sociales que han ejercido el derecho de antena, EITB no cuenta con información elaborada. Respecto a los programas informativos, se nos han proporcionado datos relativos a las noticias ofrecidas sobre actuaciones concretas de colectivos, pero no al modo, ni a los criterios empleados para considerar que un determinado grupo u ONG ha difundido su ideología por medio de la televisión.
4. Lo mismo sucede respecto a los programas culturales: se nos ha comunicado cuáles de los que se emiten reciben esa calificación, así como que en aquéllos *“participan distintos invitados de nuestra sociedad, reflejando la pluralidad de la misma”*, pero no se ha establecido ningún criterio específico para asegurar ese objetivo.

Las informaciones proporcionadas por EITB llevaron al Ararteko a ratificarse en la idea inicial de que el derecho de acceso de los grupos sociales a los medios públicos de comunicación constituye uno de los aspectos menos conocidos de los derechos fundamentales y, por tanto, más escasamente ejercidos y reivindicados por la ciudadanía.

A pesar de ello, parece evidente que la posibilidad de que los grupos ideológicos puedan servirse de los medios de comunicación de titularidad pública para difundir sus opiniones y perspectivas sobre las distintas cuestiones que preocupan a la sociedad es una condición básica de funcionamiento de un sistema plural y democrático. Por ese motivo, desde la perspectiva de una institución garantista, es preciso aclarar cómo se ejerce en la práctica el derecho de acceso de los grupos sociales representativos y, asimismo, el de los grupos de *“menor significación”*, a los que el citado art. 201.2 de la Ley 5/1982 garantiza el derecho de antena.

En este análisis del modo en que el citado derecho se ejercita, el Ararteko coincide en parte con el planteamiento de EITB, en el sentido de que los programas informativos y culturales representan el cauce más habitual para que se manifieste el pluralismo existente en la sociedad, aunque no creemos que pueda confiarse en el desarrollo natural de este proceso, sino que hay que establecer los medios y, sobre todo, los mecanismos de control para asegurar que las distintas opciones ideológicas tengan reflejo en los medios, sin que las mantenidas por sectores mayoritarios o más poderosos anulen a las propugnadas por colectivos de menor significación. De todos modos, no pueden rechazarse de plano otras vías, diferentes de los espacios informativos y culturales, para poner en práctica el derecho de antena.

- a) Así, a pesar de la postura radicalmente contraria de EITB a que la publicidad pueda constituir un medio de materialización del derecho de acceso, consideramos que las leyes no impiden la emisión mediante precio de spots televisivos que promuevan determinados valores o ideas, si bien, efectivamente, ello no deba considerarse publicidad en sentido estricto.

Sin entrar aquí en una discusión jurídica –que sin embargo, convendría abordar–, puede afirmarse que las normas en las que fundamentaba el Consejo de Administración de EITB su rechazo a los anuncios de contenido no mercantil (Acuerdo de 28 de enero de 1997) tienen como finalidad la regulación de la actividad publicitaria en sentido estricto, sin pretender la ordenación de otros ámbitos de la comunicación que puedan utilizar los mismos soportes.

Por ello, como ya se ha expuesto, el Ararteko ha recomendado en dos ocasiones a EITB la emisión de sendos spots que promovían valores básicos en una sociedad respetuosa con los derechos humanos, como son la igualdad y la solidaridad. Y es que, desde el punto de vista de esta institución garantista, la admisión de un anuncio para su difusión no puede depender exclusivamente de la forma contractual –onerosa o gratuita– con la que aquél se plantea a EITB, sino que ha de atenderse primordialmente a su contenido y al posible interés general del mensaje. Si éste se apreciase, se trataría en realidad de una valoración similar a la que se hace respecto a la propaganda institucional, con la diferencia de que, en ésta, el juicio de admisibilidad deviene innecesario por la legitimidad de la institución que la propone, mientras que en los mensajes provenientes de colectivos o grupos sociales el interés deberá demostrarse en cada caso. Uno de los criterios para determinar la concurrencia de dicho interés general puede ser el sugerido por el Ararteko: la promoción de valores superiores del ordenamiento jurídico que no pueden ser considerados como opciones ideológicas de un determinado grupo, sino de la sociedad democrática en su conjunto.

- b) De todos modos, insistimos en que la difusión mediante pago de las distintas opciones ideológicas no es –ni debe ser– la manera habitual de ejercitar el mencionado derecho fundamental.

Un mecanismo experimentado por otras televisiones públicas, e incluso por EITB respecto a determinadas confesiones religiosas, consiste en la inclusión en la parrilla de programación de espacios específicos que se ceden gratuitamente a los colectivos interesados para que divulguen sus fines, propuestas, actividades, etc.

La puesta en práctica de este tipo de programas, cuyo contenido queda a la iniciativa de los grupos protagonistas, presenta notables dificultades, no sólo de tipo económico, sino de gestión, puesto que es preciso determinar qué grupos y organizaciones pueden acceder a ese espacio de divulgación, así como la distribución del tiempo entre ellos, debiendo establecer al efecto criterios claros, racionales y objetivos.

- c) Aunque las dificultades reseñadas no deben llevar a desechar sin más la vía de los programas específicos, es preciso poner de relieve que el modo en que el acceso de los grupos sociales a los medios públicos de comunicación se materializa más eficaz y directamente es mediante su participación en los programas informativos y de opinión.

Si el derecho de antena constituye un medio para que las personas puedan ejercer su derecho a expresar y difundir libremente sus ideas, así como a comunicar o recibir libremente información, resulta evidente que dar la voz a las asocia-

ciones y colectivos ciudadanos para que expresen su opinión ante cualquier cuestión o problema de actualidad es un modo adecuado de alcanzar el objetivo legal. Puesto que los grupos sociales contribuyen a la formación de una opinión pública libre y plural, la radiotelevisión vasca, cumpliendo su papel de servicio público, debería contar con sus aportaciones y puntos de vista, siempre que resulte posible.

- Resultado

Por todo lo expuesto, en cumplimiento de la función de defensa de los derechos de los ciudadanos que la ley atribuye a esta institución, así como de la labor de promoción y difusión de la cultura de los derechos humanos que le corresponde, el Ararteko dirigió al Consejo de Administración de EITB la Recomendación 113/1998, con el siguiente contenido:

“Para garantizar el derecho de acceso a los medios públicos de comunicación a los grupos sociales y políticos representativos y a aquellos de menor significación, en aplicación de lo dispuesto en el art. 21 de la Ley 5/1982, de 20 de mayo, de creación del ente público “Radio Televisión Vasca”, su Consejo de Administración debería adoptar los acuerdos necesarios para promover las siguientes medidas:

a) Efectuar un análisis en profundidad sobre los colectivos sociales que, a lo largo del año 1998, han accedido a la programación de EITB para difundir sus opciones y planteamientos ideológicos, examinando el modo concreto, los espacios y el tiempo en que dicho acceso se ha materializado, con el fin de determinar si se ha dado cabal cumplimiento al mandato legal de respetar el pluralismo de la sociedad vasca.

b) Elaborar un plan detallado sobre el modo en que el derecho de antena va a desarrollarse en el futuro, precisando las diferentes vías de materialización (espacios específicos de emisión periódica, difusión eventual de anuncios, participación de representantes de los grupos en programas de opinión y/o debate, inclusión de declaraciones de aquéllos en informativos,...) y estableciendo al efecto criterios objetivos, tanto para determinar la representatividad y, en su caso, la significación de los grupos, como para distribuir entre ellos los espacios disponibles.

c) Controlar periódicamente el tiempo dedicado a informar sobre la actividad que desarrollan los grupos sociales en los informativos, así como la relación de las personas invitadas o entrevistadas en los programas informativos, culturales, de debate, etc. o -si llegasen a crearse- en los espacios destinados específicamente a la divulgación de las distintas opciones ideológicas. Esta información debería ser transmitida, de la forma que reglamentariamente esté determinada, a la Comisión del Parlamento Vasco que ejerza las funciones de control sobre el ente a los efectos oportunos”.

El expediente se encuentra actualmente abierto, pendiente de la respuesta de EITB a nuestra recomendación.

B) Bilingüismo

⇒ *Reconocimiento formal y material del derecho a usar el euskara: un supuesto de la diferencia (1183/98)*

- Reclamación

Una persona acudió a presentar una denuncia en una dependencia de la policía municipal en Vitoria/Gasteiz. Quiso presentar su denuncia en euskara pero no lo pudo hacer por que no había ningún agente que conociese esta lengua.

Le ofrecieron que redactase él mismo la denuncia. Sin embargo, al observar que el impreso estaba en castellano únicamente, desistió de hacerlo.

- Análisis

En el escrito de petición de informe, el Ararteko distinguió dos aspectos de esta queja, uno referido a la atención directa al público en euskara, y otro relacionado con el uso del euskara en los impresos.

De acuerdo con la información facilitada, el primero de los aspectos, la atención directa al público, estaba vinculado a las previsiones recogidas en la relación de puestos de trabajo, donde se establecen los requisitos lingüísticos de cada puesto de trabajo.

Es evidente que la limitación de medios personales y materiales condiciona inevitablemente la normalización inmediata del uso del euskara en la Administración. En este caso, la falta de personal euskaldun, debía entenderse que por no haber transcurrido todavía el tiempo para el cumplimiento del perfil previsto para los puestos de los agentes, dificultaba la atención en euskara.

Teniendo esto en cuenta, vimos obligado advertir que, aunque el derecho a utilizar el euskara no pudiera ser garantizado aún plenamente, ello tampoco exime a cada administración de dar una respuesta razonable a los ciudadanos que pretendan hacerlo efectivo. En este sentido, el mismo principio de progresividad que impide al ciudadano exigir su plena efectividad inmediata obliga a la Administración a adoptar medidas que reduzcan progresivamente las dificultades existentes en el momento en que se promulgó la Ley 10/1982, que reconoce el derecho.

El Ayuntamiento exponía en su informe las distintas opciones que se ofrecen a los ciudadanos cuando ninguno de los agentes que en un momento dado se encuentran de servicio en una determinada dependencia conoce el euskara. Entre esas ofertas, además de la de que el ciudadano redacte él mismo la denuncia, figuraba la de volver en otro momento, acudir al Juzgado, o bien a la Ertzaintza.

Analizadas estas opciones, el Ararteko consideró que, por el esfuerzo que conllevarían, podían llevar al ciudadano a desistir de su pretensión a utilizar el euskara.

Por otro lado, si la policía municipal es competente con relación al asunto por el que un ciudadano acude a las Dependencias de Protección Ciudadana, la derivación a la Ertzaintza o al Juzgado, además de parecer inadecuada, no tiene en cuenta que pueden existir razones por las que ese ciudadano haya elegido precisamente acudir a la Policía Local.

En cualquier caso, señalamos al Ayuntamiento que la oferta para que la ciudadanía acuda a dichos servicios debería ir acompañada de una comprobación previa sobre la posibilidad de que pueda ser atendida en el idioma elegido, pues, de lo contrario, el ciudadano o ciudadana correría el riesgo de volver a encontrarse con el mismo problema.

Hechas estas observaciones, el Ararteko sugirió que se estudiase alguna otra fórmula que permitiese atender en las mismas dependencias municipales a las personas que deseen utilizar el euskara. Con esta sugerencia se pretendía lograr que el derecho a ser atendido/a en euskara lo sea en mejor grado que el actualmente previsto.

En cuanto al segundo aspecto de esta queja, el informe del Ayuntamiento indicaba que se habían impartido las instrucciones para subsanar este defecto con la mayor brevedad posible.

- Resultado

En el momento de la elaboración de este informe el expediente se encuentra pendiente de que el Ayuntamiento nos envíe la información complementaria solicitada.

⇒ *Distintos grados en el derecho a usar el euskara (1364/98)*

- Reclamación

En esta queja se denunciaba la falta de adopción de medidas necesarias para la normalización del uso del euskara en el Ayuntamiento de Sestao.

En la queja se podían separar diferentes aspectos, desde el incumplimiento genérico del mandato de la Ley 10/1982, sobre el uso del euskara, hasta casos concretos referidos a las comunicaciones escritas que eran respondidas siempre en castellano.

Con relación a la política general del Ayuntamiento, el Alcalde informó al Ararteko de que se habían iniciado los trámites para la elaboración de un Reglamento para la normalización y uso del euskara, a cuyos efectos se iba a constituir una comisión de seguimiento.

En relación con las comunicaciones escritas, el informe del Ayuntamiento se limitaba a indicar que la satisfacción de este derecho se adecuaba a los medios disponibles.

Con estos antecedentes, la queja se centró en las comunicaciones escritas.

- Análisis

El principio de progresividad tiene distintos grados en su materialización, lo que es una consecuencia de las diferentes circunstancias desde las que parte cada administración en el momento de la aprobación de la Ley 10/1982. Esta realidad muestra diferentes situaciones, que deberán analizarse en función de cuál es el supuesto concreto.

En algunos casos la falta de medios puede ofrecer un argumento razonable para la limitación del derecho en juego, pero en otros, ese mismo argumento puede incurrir en una limitación injustificada del derecho a utilizar el euskara.

En opinión del Ararteko, se pueden situar en el ámbito de las comunicaciones escritas la parte esencial o los grados inferiores en el cumplimiento de las obligaciones que la ley establece para las administraciones públicas, como consecuencia de la declaración del euskara como lengua oficial.

Dentro de las comunicaciones escritas cabe distinguir entre las resoluciones o actos con destinatario genérico, y las que son respuesta a escritos en los que de manera expresa un interesado ha hecho su opción por uno de los dos idiomas cooficiales.

Si el incumplimiento del derecho a utilizar el euskara se sitúa en este último supuesto, es decir, en el de la negativa de una administración a responder en el idioma expresamente utilizado por el interesado privado, entonces, salvo razones excepcionales, se puede afirmar que existe una vulneración efectiva, por injustificada, del derecho de un ciudadano a utilizar el euskara en sus relaciones con la Administración.

La Ley 10/1982, en su art. 6.1, establece un derecho subjetivo a ser respondido en la lengua oficial elegida. Sin embargo, situados en el momento en que se aprobó la ley, quedaba reconocido un margen a los poderes públicos, en cuanto a las condiciones

en que tal derecho podía verse efectivamente satisfecho, que se hacen depender de una progresiva adaptación.

Esta consideración como derecho subjetivo, ya recogida en el fundamento octavo de la sentencia del Tribunal Constitucional, sobre la Ley 10/1982, Básica de Normalización del Uso del Euskara, no deja lugar a dudas sobre el derecho del ciudadano a ser respondido en el idioma oficial elegido. Transcurridos ya varios años desde la aprobación de la Ley 10/1982, la negativa a responder por escrito en el idioma oficial elegido por el interesado vulneraría ahora su derecho a utilizarlo.

Centrada la queja en el derecho a ser respondido por escrito en el idioma elegido, podría incluso alegarse, en la situación menos deseable, que la utilización del servicio de traducción municipal podía retrasar la respuesta a los interesados privados. Valorada esta alegación desde el punto de vista jurídico, indicamos al Ayuntamiento que debía tenerse en cuenta que ese retraso sólo sería admisible en unos parámetros razonables, evitando que en la práctica conllevara un efecto disuasorio para quien pretendiese utilizar el euskara.

Como resultado de esta valoración, el Ararteko dirigió una recomendación al Ayuntamiento de Sestao, para que en sus comunicaciones que fuesen respuesta a escritos de interesados privados utilizase el mismo idioma oficial elegido por éstos.

Asimismo, teniendo en cuenta que muchos de los documentos e impresos habituales en el tráfico administrativo ya han sido objeto de normalización en otras administraciones, se sugirió al Ayuntamiento el aprovechamiento de estos medios.

- Resultado

El expediente se encuentra actualmente abierto, pendiente de la respuesta del Ayuntamiento a nuestra recomendación.

3. EDUCACIÓN

3.1. INTRODUCCIÓN

En el área de educación se han recibido un total de 52 quejas, lo que representa un 4.63% del total de quejas tramitadas por la institución.

Atendiendo a su contenido, las quejas recibidas se agrupan como sigue:

Otros -----	25
UPV/EHU -----	10
Becas y ayudas al estudio -----	6
Derecho elección centro docente -----	6
Instalaciones escolares -----	2
Programación general de la enseñanza	2
Transporte escolar-----	1

Un recorrido por las quejas tramitadas en el área de educación a lo largo de 1998 nos lleva a destacar, un año más, la ausencia de una planificación adecuada en el tramo educativo correspondiente al primer ciclo de la educación infantil, en particular en lo que a la apertura de aulas de dos años se refiere.

En efecto, esta institución no puede dejar de llamar la atención sobre el hecho de que esta oferta educativa, lejos de ajustarse a los criterios de planificación previstos en la Ley de Escuela Pública Vasca -esto es: atención prioritaria de zonas de menor nivel socioeconómico y, en general, de alumnos con necesidades educativas especiales y de carácter lingüístico-, se configura, por el contrario, tal y como lo reconoce la propia Administración educativa, en función de los recursos disponibles en los centros, lo que introduce un factor de discriminación en la atención a este potencial alumnado.

A este respecto, puede resultar ilustrativo señalar que cuando se decide la apertura de un aula para alumnos de dos años, la admisión de niñas y niños con necesidades educativas especiales queda totalmente condicionada a la disponibilidad de personal de apoyo que ya preste sus servicios en el centro donde se solicita la admisión. De esta manera, lejos de seguirse una política de discriminación positiva hacia estas niñas y niños, las posibilidades de escolarización se hacen depender de la buena disposición del personal de apoyo del centro educativo.

En consecuencia, si en efecto se pretende una adecuada planificación de este inicial tramo educativo, en opinión de esta institución, es preciso un especial compromiso por parte de los responsables del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, así como una especial colaboración del resto de administraciones y agentes sociales presentes en este tramo educativo.

Dentro de este mismo terreno de la planificación educativa, también se ha solicitado la intervención de la institución en relación con la actual configuración de la oferta de las enseñanzas de música.

En la selección de quejas que sigue a esta breve introducción, hemos querido reflejar la queja tramitada a instancia de un padre interesado en promover cuantas iniciativas puedan facilitar simultáneamente los estudios de música y régimen general de su hija, puesto que en ella se recoge la posición del Departamento de Educación, Universidades e Investigación con respecto al diseño de este tipo de enseñanzas.

En este breve comentario de las quejas tramitadas a lo largo de 1998, no podemos dejar de mencionar el contenido novedoso de algunas quejas, consecuencia de la implantación de la enseñanza secundaria obligatoria.

Entre ellas, cabe distinguir un primer grupo de quejas o denuncias relativas al horario que de hecho se sigue en algunos centros de este nivel o tramo educativo.

En algunos casos únicamente se insiste en la repercusión que este aspecto organizativo del horario puede llegar a tener en el objetivo último de una enseñanza de calidad, teniendo en cuenta su influencia en la formación adecuada y equilibrada de los alumnos. En otros, sin embargo, el horario escolar se pone en relación con las posibilidades de oferta y posterior demanda educativa, considerándolo como un factor determinante del número de matrículas.

La intervención de la institución, todavía en fase de iniciación, estará orientada a asegurar y salvaguardar una formación equilibrada de los alumnos y alumnas que cursan estas enseñanzas.

Un segundo grupo de quejas sería el de las relativas a la nueva ordenación que de determinados servicios como el de transporte escolar y comedor se ha hecho para este tramo de enseñanza secundaria obligatoria.

Con respecto al transporte, las quejas recibidas han denunciado la posibilidad de un trato desigual, teniendo en cuenta las diferentes condiciones que se han dispuesto para este nivel de enseñanza.

Por su parte, la nueva regulación de los servicios de comedor, en cuanto a su vinculación al servicio de transporte escolar del mediodía, ha mostrado algunos defectos, no en su diseño, pero sí en los instrumentos para su aplicación. En concreto, algunas decisiones que la nueva regulación deja en manos de los centros (p.e. medidas de cese en la prestación del servicio por impago), evidencian la necesidad de apoyar a sus responsables mediante un adecuado asesoramiento técnico.

Por último, la implantación de este nivel educativo también se ha hecho notar en materia de mantenimiento y conservación de edificios escolares, al introducir un nuevo factor de discusión y polémica en aquellos casos en los que la educación secundaria se imparte en edificios destinados a centros de educación primaria, puesto que, en estos supuestos, la Administración educativa, es decir, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, debe asumir los gastos de conservación y mantenimiento que los ayuntamientos respectivos hubieran venido sufragando.

Al margen de estos aspectos novedosos, en materia de instalaciones escolares queremos destacar una intervención en la que una inicial propuesta de mediación ha contribuido a desbloquear un asunto relativo al sostenimiento de unos centros públicos. En este asunto, más allá de discutirse la responsabilidad última del mantenimiento o conservación y la existencia o no del correspondiente crédito presupuestario al efecto, se debatían las condiciones de entrega y recepción de estos centros públicos.

En materia de admisión de alumnos, ante la práctica seguida en determinados centros públicos, la institución se ha visto obligada a recordar, por medio de la consiguiente recomendación, que la documentación acreditativa del domicilio en ningún caso puede ser considerada como requisito de admisión, y justificar, por tanto, la no tramitación de solicitudes que no vayan acompañadas de aquélla. En este mismo ámbito se ha planteado una incorrecta aplicación de las normas de admisión por parte de un centro concertado.

En cuanto a régimen sancionador, las quejas que se han presentado han planteado idénticos problemas a los apuntados en la recomendación de carácter general que se recogió en el Informe al Parlamento del pasado año.

Por último, en el ámbito universitario, ha resultado absolutamente novedosa una queja relativa al acceso a un máster en gestión y prevención de riesgos. La UPV/EHU

negaba la posibilidad de matrícula a titulados medios a los que inicialmente había contemplado como potenciales destinatarios del máster. De ahí el sentido de nuestra intervención, tal y como se detalla en la selección de quejas que sigue a continuación.

3.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Admisión de alumnos

⇒ *Solicitud de admisión en un centro público. Documentación acreditativa del domicilio (1713/98)*

- Reclamación

Se recibió en la institución un escrito de queja de una madre interesada en que su hija fuera admitida en un centro público de su localidad de residencia (Getxo), tras confirmar que no era posible su matrícula en un centro público de Bilbao.

Al tiempo de recibir la queja, la administración educativa había desestimado la solicitud de admisión en el centro público de Getxo, por considerar que había sido presentada fuera de plazo.

- Análisis

Tras recabar del Departamento de Educación, Universidades e Investigación toda la información relativa al caso, el Ararteko formuló las siguientes conclusiones:

“...esa administración educativa considera la documentación acreditativa del domicilio como una documentación de carácter obligatorio, cuya falta de presentación justifica la no admisión de la solicitud de inscripción, así como la calificación de extemporáneas de aquellas solicitudes cumplimentadas en el plazo de reclamaciones a listas provisionales, plazo éste que, según se indica, se puede interpretar como plazo de subsanación de los documentos aportados, pero no para la aportación de nueva documentación.

Sin embargo, el Decreto 14/1997, de 4 de febrero, que regula la admisión de alumnos en los centros públicos y privados concertados de educación infantil, primaria y secundaria contempla únicamente como requisitos de admisión los requisitos de edad y los requisitos académicos exigidos para el nivel educativo y curso de los que en cada caso se trate.

Ello explica que el art. 4 de este Decreto establezca que ‘cuando un(a) alumno(a) solicite plaza en un centro sostenido con fondos públicos en el que existen puestos escolares suficientes para atender la demanda, deberá ser admitido(a) en el mismo, siempre que cumpla los requisitos exigidos en la legislación vigente para cursar los estudios que solicita’. Sólo cuando no existan plazas suficientes y, salvados los requisitos exigidos, la admisión se ordenará en función de los criterios recogidos en el baremo, a saber: (1) proximidad del domicilio, (2) renta anual de la unidad familiar y (3) existencia de hermanos matriculados en el centro.

Por su parte, la Orden anual de 4 de febrero de 1998 (BOPV nº 33, de 18 de febrero) nada añade a este respecto, pues se limita a concretar el calendario de tramitación del proceso de admisión para el próximo curso escolar 98-99. En ningún momento contempla los criterios de ordenación citados en el párrafo anterior

(entre ellos el domicilio) como una suerte de méritos que, de no ser alegados en el plazo inicial de solicitudes, no pueden ser posteriormente considerados una vez cumplimentada la documentación acreditativa oportuna, etc.

Por todo ello, en opinión de esta institución, puede afirmarse que el domicilio de los posibles solicitantes en ningún caso puede recibir el tratamiento de requisito de admisión y justificar, por tanto, la no tramitación de las solicitudes de inscripción que no vayan acompañadas de la documentación acreditativa de tal extremo (certificado de empadronamiento, etc.). En este sentido, los datos relativos al domicilio únicamente pueden ser considerados a efectos de baremo y de ordenación de solicitudes, determinando, eso sí, el orden de prioridad entre candidatos.

En otras palabras, la no tramitación de una concreta solicitud de inscripción únicamente puede obedecer al incumplimiento por parte del solicitante de los requisitos de admisión previstos en el Decreto 14/1997. Cualquier otra circunstancia, como la no presentación de la documentación acreditativa de los méritos que determinan el orden de prioridad entre aspirantes, nunca puede acarrear tal consecuencia, es decir, la no tramitación de la solicitud de admisión, la cual, obviamente, podrá ser siempre completada y mejorada, en la medida en que la Orden anual, por la que se establecen el calendario y las normas de procedimiento a las que debe ajustarse el procedimiento de admisión de alumnos, no contempla los criterios de ordenación como una suerte de méritos que necesariamente han de ser alegados y acreditados por los interesados dentro del inicial plazo de solicitudes, tal y como ocurre en otros procedimientos de concurrencia masiva. Por ello, no se aprecian inconvenientes a que los interesados puedan mejorar y completar su solicitud con aquella documentación acreditativa de los criterios de ordenación conforme a los que se desarrolla el proceso de admisión de alumnos.

Retomando el caso de (...), el Ararteko entiende que la inicial falta de presentación de la documentación acreditativa del domicilio únicamente justifica la no consideración de este criterio del baremo y, en su caso, la no inscripción en el CP (Bilbao) por la prelación de otros candidatos de mayor puntuación.

Ahora bien, admitida esta consecuencia y siguiendo las instrucciones dadas por esa Administración educativa para el proceso de admisión de alumnos para el curso 98-99, la solicitud de inscripción de (...) debería haber sido remitida de oficio al centro educativo consignado como segunda prioridad (CP Getxo) y ser objeto de idéntico tratamiento que el resto de solicitudes gestionadas como segunda prioridad, en atención a la documentación obrante junto con la solicitud, y con independencia del momento procesal en que hubiera sido aportada esta documentación (plazo de solicitudes - plazo de mejora de solicitudes, etc.).

Lo contrario, a juicio del Ararteko, supondría otorgar la naturaleza de requisito de admisión al domicilio de los alumnos o, cuando menos, negar la posibilidad de que los interesados pudieran consignar como primera prioridad un centro educativo que no se corresponda con el área educativa de su domicilio de residencia, ya que, de no ser admitidos en este primer centro educativo, cualquier otra solicitud sería calificada de extemporánea, tal y como ha ocurrido en el caso de...”

• Resultado

Por las razones expuestas, el Ararteko recomendó que se adoptaran las medidas oportunas, con el fin de que la solicitud de inscripción de esta niña fuera tramitada

considerando su segunda petición de inscripción en el CP de Getxo, todo ello conforme al orden de prioridad que le correspondiera según los criterios del baremo que rige la admisión de alumnos y, en particular, considerando su residencia en el municipio de Getxo.

El Departamento de Educación, Universidades e Investigación no aceptó la recomendación emitida, alegando que su admisión implicaba la apertura de una segunda línea en el CP de Getxo que no se justificaba, ya que la oferta de plazas en la zona resultaba suficiente. No obstante, garantizó la escolarización de la niña en un centro público de Bilbao, al tiempo que se comprometió a observar las sugerencias de la institución en cuanto a procedimiento, tratamiento de documentación etc. en los procesos de admisión de próximos cursos.

⇒ *Admisión de alumnos: aplicación de los criterios de libre apreciación. Falta de publicidad y objetividad. (1983/98)*

- Reclamación

Los padres de un alumno presentaron una queja porque entendían que un centro concertado, en el caso de su hijo, había aplicado de modo arbitrario las normas de admisión de alumnos.

En concreto, consideraba que el punto de libre apreciación, que valoraba la “*tradición familiar en el centro*”, había sido aplicado por el centro de modo arbitrario, sin sujetarse a los criterios de publicidad previstos por la norma reguladora de la admisión de alumnos en centros públicos y concertados.

Los padres habían presentado la correspondiente reclamación ante el Delegado Territorial de Educación. Transcurrido un tiempo razonable sin haber obtenido respuesta, optó por presentar una queja ante el Ararteko.

- Análisis

El Decreto 14/1997, que regula la admisión de alumnos, prevé la posibilidad de otorgar un punto según criterios de libre apreciación. Para conocer si estos criterios son objetivos y si se aplican igualmente, el propio decreto establece una serie de garantías, entre ellas la de su publicidad.

Con relación a esta publicación de criterios, en la documentación que aporta el interesado figuraba uno que, bajo el título de “Criterios para otorgar el punto de libre disposición del centro” recogía el referido a la tradición familiar en el centro, pero en el que no se mencionaban las especificaciones que, más tarde, en un escrito posterior del Director del Centro, se realizaban.

Junto con ese dato de falta de publicidad de la manera en que se iba a aplicar el criterio de libre apreciación, existía otro dato alegado por el interesado, que exigía ser comprobado. Se trataba de otro alumno que en iguales circunstancias de parentesco (lo que el centro valoraba como tradición familiar) a las del reclamante, había sido baremado por el centro de manera diferente. Aun con la falta de publicidad y objetivación de los criterios que habían sido aplicados, esta circunstancia ayudaba a comprobar si el principio de igualdad había sido o no respetado.

Estas circunstancias fundamentaban la queja del interesado, por lo que fue admitida a trámite y se solicitó un informe al Departamento de Educación sobre los dos aspectos señalados:

- a) la publicidad de los criterios que detallan la determinación de lo que debe entenderse por tradición familiar en el colegio.
- b) las circunstancias respecto al caso traído a colación por los padres para alegar un trato desigual.

- Resultado

En su respuesta, el Departamento de Educación informó al Ararteko de que las alegaciones formuladas por los padres respecto al incumplimiento de las normas de admisión habían sido estimadas mediante Resolución del Delegado Territorial. El centro se negó a tramitar la matrícula hasta que esta resolución fuese firme.

El recurso ordinario que presentó el centro fue desestimado mediante resolución del Viceconsejero de Educación, que confirmó la resolución del Delegado Territorial.

Finalmente, el alumno fue admitido en el centro concertado elegido por los padres.

B) Régimen sancionador

⇒ *La ejecución de las sanciones a los alumnos. Firmeza del acto (1973/98)*

- Reclamación.

Un alumno había presentado un recurso contra una sanción. Pendiente de resolución, el director del centro le comunicó que iba a ejecutarse la sanción.

- Análisis

Estudiados los datos, y tomando como base las mismas consideraciones ya recogidas en la recomendación general recogida en el Informe de 1997, se dirigió la Recomendación 59/98, para que, a falta de datos que evidenciasen la necesidad de aplicarla inmediatamente, se suspendiese la ejecución de la sanción.

El Departamento de Educación nos indicó en su respuesta que la recomendación fue aceptada. No obstante, a la vista de algunos aportados por los padres y el propio centro, consideramos oportuno añadir algunas reflexiones sobre algunos defectos observados.

Antes de ejecutar la sanción, el centro había consultado a la Delegación, por si se hubiese interpuesto algún recurso. Erróneamente, se le informó que no. La explicación posterior fue que había sido presentado directamente ante el Departamento de Educación, en los servicios centrales.

En esta situación, ante la inmediatez de la fecha prevista por el Consejo para la ejecución de la sanción, el centro recibió un escrito de la asesoría, en la que se le informó de la existencia de un recurso ordinario, y de la conveniencia de suspender la decisión de aplicar la sanción.

La dirección del centro consideró que tal escrito, aunque recogiese criterios adecuados, era insuficiente por sí mismo para suspender el acuerdo del consejo. En concreto, a falta de un acuerdo de suspensión dictado por el órgano competente para conocer el recurso ordinario, la revocación del acuerdo requería un nuevo acuerdo del consejo escolar que anulara el anterior. Estas circunstancias ilustraban un supuesto en el que el problema planteado por la ejecución inmediata de la sanción, sin esperar a que esta fuese firme, no había sido imputable, al menos únicamente, a los órganos encargados de su aplicación.

- Resultado

Suspendida la ejecución de la sanción, y una vez que el Departamento resolvió el recurso estimando parcialmente el recurso ordinario, se procedió al archivo del expediente.

C) Comedor y transporte

⇒ *Organización de los servicios complementarios escolares de comedor y transporte. (40/98)*

- Reclamación

El consejo escolar de un centro resolvió dejar de prestar el servicio de comedor a dos alumnos, por no haber abonado sus padres las cuotas correspondientes. Los padres que presentaron la queja entendían que no debían pagar el servicio, pues no lo habían elegido, porque preferían, teniendo derecho a ello, que sus hijos acudiesen a casa al mediodía utilizando el transporte escolar.

- Análisis

Es necesario distinguir en el derecho a la educación aquellos aspectos que son sus componentes esenciales, de aquellos otros que tienen que ver con la realización del derecho. El amparo que el ordenamiento ofrece sobre los aspectos esenciales no tiene la misma intensidad cuando se trata de exigir a la Administración que el cumplimiento del derecho se realice de una u otra manera. Esta última vertiente afecta a las facultades discrecionales de la Administración, en virtud de las cuales ésta organiza los medios que tiene a su disposición.

En esta organización o planificación, ocurre que no todos los ciudadanos disponen de un centro a la misma distancia. Aunque esta circunstancia no implica una vulneración del derecho a la educación, los poderes públicos actúan para reducir esas diferencias materiales a través de distintos servicios, entre ellos los servicios de transporte y de comedor.

La intervención por medio de estos servicios entra dentro de las funciones que se atribuyen a los poderes públicos para que promuevan las condiciones para una mejor realización de los derechos. Siendo esto así, también era de tener en cuenta que no preexiste, con carácter general, un derecho subjetivo propiamente con relación a los servicios escolares, sino que el acceso a éstos tiene lugar en el marco de las normas que los regulan.

También resultaba esencial tener en cuenta, y así se indicó a los interesados, que la facultad discrecional que tiene la Administración con relación a estos servicios no equivale a arbitrariedad, sino que debe ejercerla con respeto a los principios que rigen el ordenamiento jurídico, entre ellos el principio de igualdad.

El supuesto concreto que motivó la queja tenía que ver con una previsión contenida en la Orden de 10 de junio de 1997, del Departamento de Educación, cuyo artículo 4.1 sometía la autorización al centro del comedor escolar a una renuncia previa del transporte escolar del mediodía, acordado por el Órgano Máximo de Representación (OMR).

En principio, la exigencia de esta renuncia, que se proyecta con carácter colectivo, planteaba dudas, ya que podría afectar a lo que en principio sería una opción

individual al derecho al transporte escolar por parte de aquellos alumnos que, en el marco de las normas que lo regulan, reúnen los debidos requisitos, nivel educativo, distancia, etc.

El derecho a los servicios escolares se regula en su contenido por las propias normas que los contemplan. A este respecto, salvo supuestos especiales, el derecho al transporte o al comedor va de la mano de las normas que coyunturalmente se vayan aprobando, sin que por tanto preexista un derecho adquirido a los mismos propiamente dicho.

En el sentido indicado, y a falta de una norma que reconozca una específica obligación de la administración referida al contenido de estos servicios escolares complementarios, la invocación de derechos basándose únicamente en situaciones o regulaciones precedentes podría llevar a la petrificación del ordenamiento, lo que podría suponer un impedimento a la Administración en el ejercicio de su potestad organizativa y reglamentaria.

Bajo esta perspectiva, el artículo 4.1 de la mencionada orden debía ser entendida no como una expropiación de un derecho tomando como base una decisión de un órgano colegiado, sino como una nueva regulación de los servicios, mediante la cual la Administración, de otro modo que puede ser distinto al anterior, actúa en sus funciones de apoyo para compensar la distancia respecto de los centros.

Una lectura de los servicios escolares globalmente considerados permite apreciar que la exigencia prevista en el mencionado artículo 4.1, podía ser aplicada sin vaciar de contenido la función de apoyo a la escolarización que la Administración pretende llevar adelante por medio de los servicios de transporte y comedor, función en la que debe enmarcarse cualquier análisis sobre esta cuestión.

En esencia, se trata de servicios que la Administración establece como medidas de apoyo a la escolarización, pero respecto a ellos, desde un estricto punto de vista jurídico, no existe un derecho subjetivo propiamente dicho, entendido éste como aquel que permite a un ciudadano exigir en cualquier caso el establecimiento de tales servicios, o a que estos sean organizados de una determinada manera. Si no preexiste un derecho al transporte y comedor, sino que tal derecho nace y existe en los términos de las normas que lo regulan, lo que corresponde analizar es si en las previsiones contenidas en la norma se mantenía la finalidad perseguida, y si en su aplicación se respetaba el principio de igualdad de acceso a los servicios.

Al analizar de este modo la previsión del artículo 4.1 de la Orden de 10 de junio de 1997, el Ararteko no observó que ésta incurriese en alguna desviación o vulneración de derechos. La decisión del OMR, como órgano colegiado, podía afectar sólo al transporte del mediodía, servicio que tiene una relación directa con el de comedor, al que, por tanto, se vincula, pero no afectaba al servicio de transporte de mañana y tarde, que se mantenía en cualquier caso.

La adecuación de esta medida con la finalidad de regular los servicios escolares complementarios en su conjunto, la participación en la decisión del OMR, donde están representados los distintos sectores de la comunidad escolar, y por último su vinculación únicamente al servicio de transporte de mediodía, hacían que la Orden de 10 de junio de 1997, en el apartado analizado, pareciese proporcionado.

Aunque la norma se refiera en su título exclusivamente a los comedores, en su contenido es evidente que busca regular ambos servicios en su conjunto, en aquellos aspectos que inevitablemente están vinculados, es decir, en el transporte de mediodía. Esta vinculación, desde un punto de vista organizativo, parece razonable, en la medida

en que una planificación racional requiere una previsión al respecto. Esa previsión se fundamenta en que, gracias a la financiación, es posible ofrecer comidas a un reducido coste para cada alumno.

En este expediente se planteó también si la Orden de 10 de junio de 1997 afectaba o no a situaciones anteriores que, por tratarse de derechos adquiridos, debieran respetarse.

Según la doctrina, los derechos adquiridos son aquellos que han ingresado definitivamente en el patrimonio de los ciudadanos, circunstancia ésta en la que radica su diferencia respecto de otras situaciones que deben ser calificadas como expectativas de derechos.

El derecho al transporte o comedor, al ser un derecho que va directamente unido a la configuración que se haga del mismo en las normas aprobadas por la Administración, en este caso el Departamento de Educación, se ve afectado por los cambios que se produzcan en tales normas. Tales cambios pueden afectar a expectativas de los derechos de sus destinatarios, sin embargo, estas alteraciones, en tanto no afecten a derechos adquiridos, son consustanciales al dinamismo que afecta a muchas de las situaciones objeto de regulación. No admitir estos cambios, invocando derechos basándose únicamente en situaciones anteriores o regulaciones precedentes llevaría a una indeseable concepción estática del ordenamiento jurídico.

Analizados los datos aportados por los interesados, no observamos que la Orden de 10 de junio de 1998 afectase a situaciones ya producidas antes de su entrada en vigor, por lo que el Ararteko consideró que no se había producido una vulneración de sus derechos adquiridos. En consecuencia, tampoco se vio ninguna razón para establecer una excepción en la aplicación de la Orden citada.

• Resultado

Tras comunicar con base en esta valoración, el Ararteko no apreció que se hubiese producido una vulneración de derechos, se archivó el expediente de queja.

Con independencia del fondo del asunto, en este expediente se dio una circunstancia excepcional, como fue el inusual retraso en el que incurrió el Departamento de Educación al remitir al Ararteko la información solicitada sobre esta queja.

Debido a que ello produjo una innecesaria demora de varios meses en la respuesta que dimos a los interesados, se destacó esta circunstancia en la resolución de archivo del expediente que se comunicó a los interesados y al Departamento de Educación.

D) Centros docentes-planificación

⇒ *La planificación de la escolarización de alumnos de dos años en centros públicos (1076/98)*

• Reclamación

El Ayuntamiento de Getaria venía atendiendo la escolarización de los alumnos de dos años. En esta situación, el curso 1996-97, en el mismo edificio, el Departamento de Educación amplió la oferta escolar en el centro con otra aula para niños de dos años.

El Ayuntamiento entendía que con relación a ese curso 1996-97, no el siguiente 1997-98, los padres debían abonar la cuota correspondiente.

Por su parte, los padres consideraron que una vez implantada la escolarización de dos años por parte del Departamento de Educación, no procedía el abono de ninguna cuota.

- Análisis

La normativa aplicable en la Comunidad Autónoma garantiza la escolarización, y su gratuidad, a partir del segundo ciclo de la educación infantil, previendo que la implantación del primer ciclo se hará de manera progresiva (art.9 de la Ley 1/1993, de 19 de febrero). Según esto, la escolarización en el primer ciclo no está reconocida de manera inmediata, como sí lo está en el segundo.

En este contexto normativo, la escolarización de niños en el primer ciclo la componen tanto los servicios que abarcan el ciclo entero desde los cero años, como los que únicamente alcanzan a la escolarización desde los dos años, estos últimos en centros de educación infantil y primaria principalmente.

Centrados en la escolarización de niños en aulas de dos años, nos encontramos con que -al menos así lo sugieren las quejas que en este ámbito se han planteado en el Ararteko-, su implantación por parte del Departamento de Educación, Universidades e Investigación no está siguiendo los criterios que la Ley 1/1993 de la Escuela Pública Vasca establece en su artículo 9.2, y está guiándose en muchos casos sólo por la disponibilidad de medios personales en el propio centro, pero sin que la apertura de la oferta escolar estuviese precedida de una planificación acorde con las prioridades que marca la Ley, a saber, la atención a zonas de menor nivel socioeconómico y, en general, a los alumnos con necesidades educativas especiales o necesidades de carácter lingüístico.

Un problema con el que el Ararteko se encontró en esta queja fue precisamente la dificultad de contrastar los términos concretos en los que la administración educativa había planificado la oferta de dos años en el centro público del que se trataba, con los principios que se señalan en el artículo 9.2 de la Ley 1/1993.

La falta de unos elementos de juicio que nos hubiesen permitido analizar este caso desde el punto de vista de los principios recogidos en la Ley sobre la implantación del primer ciclo no fue, sin embargo, un obstáculo para avanzar en el análisis de esta queja.

En efecto, si teníamos en cuenta que allí donde la administración educativa viene atendiendo la escolarización de dos años, lo ha hecho de manera gratuita, se trataba de conocer si el Departamento de Educación había incluido la oferta del primer ciclo de Getaria en su planificación escolar, y, de ser así, el momento en el que cabía entender que esa implantación había tenido lugar.

Algunas circunstancias que se daban en este caso podían explicar la situación atípica en la que se produjo la implantación de la escolarización de dos años desde la administración educativa. Tales circunstancias, que fueron tenidas en cuenta al analizar esta queja, estaban directamente relacionadas con los antecedentes que llevaron a la corporación local a atender con medios propios, mediante la Fundación de Servicios Sociales Municipales, la demanda de escolarización de dos años.

Situada la queja de este modo, cabía distinguir en ella dos aspectos: uno relacionado con la gratuidad de la escolarización de alumnos de dos años en el centro público Iturzaeta, y otro, el de la articulación de instrumentos de cooperación cuando, como aquí ocurre, actúan en un mismo ámbito distintas administraciones (Ayuntamiento y Departamento de Educación).

Con relación al primer aspecto, al no existir un derecho a la gratuidad directamente derivado de las previsiones legales, tal derecho tendría que venir de la comprobación de que en este caso se dieron circunstancias para pensar que, efectivamente, la planificación escolar previó la implantación del primer ciclo en Getaria.

La información que recabamos no suscitaba ninguna duda respecto de que la planificación para el curso 1997-98 se había realizado sobre la base de dos grupos de niños de dos años. Las dudas se plantearon sobre el curso anterior, 1996-97, y, de hecho, las cuotas correspondientes a dicho curso eran el objeto central de la queja de los padres.

A pesar de estas dudas, a las que no fue ajena la falta de un instrumento adecuado de planificación que previese los términos en los que tal implantación del primer ciclo iba a tener lugar, el Ararteko consideró que, en lo que respecta a los padres, durante el curso 1996-97 se dieron circunstancias para entender que la escolarización de dos años debía ser gratuita para los alumnos de Getaria. Cuestión diferente era la de si los instrumentos de colaboración entre las dos administraciones habían sido o no los adecuados para garantizar dicha gratuidad, mediante una articulación de los medios aportados por ambas.

En la comprobación que se llevó a cabo, resultaron esenciales dos datos, referidos al curso 1996-97: la apertura por parte del Departamento de Educación de un aula de dos años en el centro público Iturzaeta, y el hecho de que todos los alumnos de esa edad se hubiesen matriculado utilizando el impreso de solicitud de preinscripción para escolarización del Departamento de Educación.

La asunción de la oferta de dos años desde la administración educativa no se había producido empleando únicamente profesorado propio. Que esto no fuese así, no justificaba, sin embargo, un trato diferente respecto de aquellos padres que en la CAV escolarizan a sus hijos dentro de la oferta de otros centros públicos dependientes de la administración educativa.

En opinión del Ararteko, las circunstancias especiales que se daban en este caso, relacionadas con los medios materiales y personales con los que la Corporación venía atendiendo exclusivamente hasta el curso 1996-97, no debían ser un obstáculo, sino una razón para que se articulen instrumentos adecuados de colaboración entre ambas administraciones, el Departamento de Educación y el Ayuntamiento de Getaria. Ello nos situaba en el segundo de los dos aspectos que distinguimos en esta queja, y que constituía la otra vertiente del reconocimiento de la gratuidad en este caso, es decir, la articulación de los medios disponibles para hacer efectiva la escolarización en esas condiciones.

Aunque el objeto de esta queja fue el cobro de una cuota correspondiente al curso 1996-97, el análisis de esta queja no debía ceñirse sólo a estudiar aisladamente si tal cobro estaba o no fundamentado. En este sentido, el acuerdo alcanzado según el cual finalmente se decidió que los padres no debían pagar cuotas por el curso 1996-97 no debía agotarse en los términos en los que se alcanzó, sino que debía dar pie a que se estudiaran instrumentos más adecuados de cooperación entre el Departamento de Educación y el Ayuntamiento de Getaria, que permitieran articular las peculiaridades propias del período en el que la Corporación Local asumía de modo exclusivo la escolarización de dos años con la nueva situación, en la que la escolarización de dos años en el centro público Iturzaeta estaba incluida en la planificación escolar del Departamento de Educación.

- Resultado

En una reunión en la que participaron las partes afectadas y la institución del Ararteko, se llegó a un acuerdo según el cual los padres no abonarían ninguna cantidad

correspondiente al curso 1996-97, curso en el que se consideró incluida la oferta de dos años dentro de la planificación de la administración educativa.

Con independencia del acuerdo, que resolvía el objeto de la queja, en el escrito que el Ararteko dirigió a las administraciones afectadas, Ayuntamiento y Departamento de Educación, llamó la atención sobre la necesidad de articular los medios existentes, personales entre ellos, para dar una respuesta adecuada a la planificación de la oferta de dos años en el municipio.

E) Centros docentes-conservación y mantenimiento

⇒ *Conservación y mantenimiento de centros educativos en Vitoria/Gasteiz (1801/97)*

• Reclamación

Representantes de las ikastolas Arantzabela, Abendaño, Odón de Apraiz, Toki Eder y Barrutia, todas ellas ubicadas en Vitoria/Gasteiz, solicitaron la mediación de la institución con el fin de reconducir la situación de conservación y mantenimiento de estos centros educativos.

• Análisis

Tras un primer contacto con el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, la institución hizo llegar a la Alcaldía un escrito en el que se recogían las siguientes reflexiones:

“Me alegra conocer que esa Alcaldía asume la obligación municipal de atender la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros de educación infantil y primaria, como es el caso de todas estas ikastolas, ya que, a nuestro modo de ver, tal obligación se constituye en punto básico de referencia para la satisfactoria solución del contencioso que nos ocupa.

En este sentido, toda discusión en relación con las condiciones previas que hasta este momento ha venido demandando ese Ayuntamiento que V.I. preside no puede llevar a desconocer u obviar el cumplimiento de esta obligación legal que, en efecto, pesa sobre esa corporación.

No obstante, me consta la favorable disposición del Departamento de Educación, Universidades e Investigación para la búsqueda de soluciones compartidas que permitan reconducir la actual situación, búsqueda ésta que, a nuestro entender, debe procurar superar, uno a uno, cada uno de los condicionantes previos que dificultan la normal asunción de la competencia de conservación, mantenimiento y vigilancia de estos centros educativos:

1. **Transferencia de la propiedad demanial de las construcciones escolares**

Este primer condicionante no parece que pueda plantear mayores inconvenientes, toda vez que median precedentes, como el del proceso de publicación de ikastolas, en los que el cambio de titularidad en favor de los ayuntamientos se ha llevado a cabo sin ninguna dificultad.

Es más, en relación con este primer condicionante, por las conversaciones que venimos manteniendo con algunos responsables educativos, nos consta el parecer favorable del Departamento de Educación, Universidades e Investigación sobre esta concreta pretensión de cambio de titularidad.

2. Transferencia del presupuesto correspondiente

Ciertamente, tal y como V.I. indica en su escrito, el reparto competencial diseñado en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, conocida como Ley de Territorios Históricos (LTH), tuvo su correspondiente reflejo en el orden presupuestario, habida cuenta del peculiar sistema financiero de distribución de recursos que rige las relaciones entre la Hacienda General de la CAPV y las haciendas forales de los territorios históricos, en el que, como es conocido, la aportación de cada una de las haciendas forales viene dada en consideración a las competencias y/o servicios de los que las instituciones comunes y los órganos forales son titulares.

No obstante, en el caso que nos ocupa no puede plantearse un tratamiento presupuestario como el que tuvo lugar en el momento de producirse las transferencias derivadas de la LTH, toda vez que, al tratarse de una competencia atribuida al ámbito o esfera local, ésta debe desarrollarse con cargo al presupuesto propio, sin perjuicio de la tutela financiera que, a modo global, puede obtenerse de la hacienda foral correspondiente.

3. Tratamiento del personal que desarrolla tareas de limpieza, vigilancia y custodia

Los responsables educativos han adelantado ya su disposición a hacerse cargo del personal que desarrolla tareas de vigilancia y custodia (conserjes). Por ello, la discusión se centraría en 13 trabajadores de limpieza que desarrollan sus funciones por medio de empresas contratadas al efecto.

No obstante, salvado el plazo de vigencia de lo pactado en la actual contrata que mantiene el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, entiendo que toda discusión sobre el futuro de este personal deberá ser contemplado por la nueva empresa contratante dentro del marco del convenio colectivo del sector, y sin que ello implique otras responsabilidades para ese Ayuntamiento.

4. Entrega de los centros en perfectas condiciones de mantenimiento y conservación

En este punto es donde entiendo que se producen las mayores dificultades y en el que, por tanto, se impone un mayor intento o esfuerzo de acercamiento de las actuales posturas.

A este respecto, creo oportuno insistir en mi reflexión inicial, en el sentido de que ese Ayuntamiento no puede desconocer u obviar el cumplimiento de la obligación legal que a él corresponde, lo que de algún modo permite plantear la existencia de una responsabilidad compartida en cuanto a las deficiencias de las que, según los servicios técnicos de ese Ayuntamiento, adolecen al día de hoy estos centros educativos.

Tras estas consideraciones, haciendo uso de las facultades de mediación que me reconoce la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución y visto que:

- no se plantean mayores inconvenientes en cuanto a la superación de los condicionantes relativos a: (1) transferencia de la propiedad demanial, (2) transferencia del presupuesto correspondiente y (3) tratamiento del personal que desarrolla tareas de limpieza, vigilancia y custodia,

- y que el objeto fundamental de discrepancia se centra en la entrega de los centros en perfectas condiciones de mantenimiento y conservación, tengo a bien sugerir a V.I. que haga un esfuerzo de acercamiento en la valoración concreta de cuáles han de ser estas mínimas condiciones de mantenimiento y conservación anteriores a la entrega, ya que ello permitirá desbloquear la actual situación de discrepancia en cuanto al mantenimiento de estos centros educativos, procurándose así un acuerdo satisfactorio que con toda seguridad redundará en que cada institución, Departamento de Educación, Universidades e Investigación y Ayuntamiento, ejerza su responsabilidad en el ámbito competencial correspondiente.

Al mismo tiempo, deseo mostrarle mi total disposición para llevar a cabo tareas de arbitraje o mediación si lo estiman conveniente.”

En este mismo sentido, se dirigió un escrito al Director del Gabinete del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, sugiriendo un idéntico esfuerzo de acercamiento de posturas en cuanto a las condiciones mínimas de mantenimiento y conservación previas a la entrega.

- **Resultado**

Ambas administraciones alcanzaron finalmente un completo acuerdo en cuanto a las condiciones conservación y mantenimiento, lo que permitió a la institución dar por finalizada su intervención.

F) **Enseñanzas artísticas**

⇒ *Enseñanzas musicales (1937/97)*

- **Reclamación**

Se recibió en la institución una petición de mediación de un padre interesado en promover cuantas ayudas pudieran facilitar la simultaneidad de los estudios de música y régimen general.

- **Análisis**

Aun cuando en una primera fase la institución comunicó al interesado la existencia de iniciativas claras a este respecto por parte de la administración educativa -en este sentido, la Orden de 27 de octubre de 1997, por la que se establecen una serie de convalidaciones y adaptaciones curriculares-, el promotor de la queja insistió en la necesidad de profundizar en tales medidas.

Ello motivó que el Ararteko plantease la correspondiente petición de información, cuya contestación estimamos de interés reproducir seguidamente:

“En la concreción de las enseñanzas musicales, la LOGSE contempla dos vías de formación: la profesionalizadora, a partir de los ocho años y con 14 años de carrera, y la no profesionalizadora, desde la que los dotados y vocacionados pueden acceder directamente a cualquiera de los cursos (seis) del grado medio e incluso al superior, mediante prueba de acceso.

Como se ha reiterado en diversas respuestas al Ararteko, la opción de hecho realizada desde la administración educativa ha sido la de potenciar la formación no

profesionalizadora por medio de las escuelas de música, bien implantadas y de calidad en la CAPV, restringiendo la formación profesionalizadora al grado medio y, dentro de él, más oferta cuanto fueran más elevados sus ciclos: poca oferta en el primer ciclo (12-14 años), algo más en el segundo (14-16 años) y la mayor en el tercero (16-18 años). Ello debido, básica y resumidamente a:

- Ofertar más cuando la definición de la vocacionalidad y la formación musical están más contrastadas.
- Cuando ya el alumno está más liberado de sus estudios de régimen general (sólo haría las 10 horas semanales de las troncales de Bachillerato) o está liberado del todo, facilitando la gran dedicación que los estudios exigen.
- Cuando es autónomo personalmente para desplazarse a los conservatorios de las capitales, evitando así en lo posible la discriminación por el lugar de residencia.
- El ejemplo de los países que se pueden considerar modélicos hoy (entorno europeo, USA y Japón) en rendimiento musical en sus aspectos profesionales y social de formación de aficionados, en que la formación previa a los estudios superiores, como dominante general, no es reglada, mientras la LOGSE establece 10 años reglados previos. Ejemplo que la experiencia acumulada con la reforma desde 1992 confirma plenamente.

El Departamento ha afrontado durante 1996 y 1997 la elaboración del marco de actuación en materia de enseñanzas musicales para la CAPV que pretende dar una respuesta global a estas enseñanzas.

Como parte de él está avanzado el proceso de asunción de los conservatorios de Donostia/San Sebastián y Vitoria/Gasteiz que, junto con el de Bilbao, realizarán la oferta del grado medio para la CA. Además, el documento marco está ya ultimado y en debate con instituciones concretas. En él se abordan las respuestas a parte de los requerimientos del recurrente que se responden a continuación.

El recurrente es libre de iniciar a su hijo/a en la enseñanza profesionalizadora a los 8 ó 12 años, como lo es la administración, en función de criterios más que fundados, de no ponerle un centro de grado medio en cada pueblo, hecho por otra parte imposible por mil razones.

Consiguientemente, el esfuerzo ha de ser forzosamente grande y añadido para el alumno si realiza estudios oficiales, más cuanto más joven los inicie (acumulados a ESO, e incluso a Primaria) y más si a ellos se añaden los inevitables desplazamientos, por ejemplo, si fuese de Elgeta, Lanestosa o Santa Cruz de Campezo.

No está en lo cierto al rechazar la Escuela de Música por no ofertar las enseñanzas precisas para el acceso a cursos más elevados. Las escuelas tienen competencia pedagógica y legal para dar esa preparación, dentro de su libertad para seleccionar a los candidatos que crea reúnen las condiciones merecedoras de reforzar su formación. En todo caso, el recurrente prejuzga las exigencias de las pruebas de acceso al hablar de instrumento complementario (que no se exige en las pruebas de acceso, ni, presumiblemente, se exigirá) y del nivel de solfeo.

En su página segunda el recurrente alega el no desarrollo de la compaginación horaria con el régimen general y de la escasa y no coordinada liberación de la optatividad. Ambas alegaciones son así de hecho, tan lamentablemente (también con relatividad, ya que, insisto, la enseñanza profesionalizadora a este nivel es legal pero no obligatoria y ni siquiera aconsejable) como de difícil solución, porque:

- La Delegación Territorial no puede organizar líneas de régimen general ni los centros sus horas de optatividad en atención a uno o dos alumnos de música máximo por línea, cuando los hay. La referencia a la planificación por la Delegación afecta preferentemente a los estudios de tercer ciclo-Bachillerato, en que la troncalidad se reduce a 10 horas semanales. La liberación de optatividad en ESO se reduce inevitablemente a que el alumno no la realice y aproveche además ese tiempo para adelantar labores escolares y ello sólo cuando vaya al unísono con la edad de ambos regímenes, hecho no frecuente.

(...) El bachillerato artístico, uno de los cuatro, no tiene nada que ver con la música, salvo en que, como los demás, no todos se imparten en cada pueblo e instituto. Lo que sí hay, además de los cuatro bachilleratos, son los bachilleratos en música o danza, que se adquieren con las troncales de Bachiller y el título profesional (de grado medio) de música o danza, distintos pues, del artístico, y, en este sentido, la preparación musical es forzosamente externa (conservatorio) al instituto, preparado para sus bachilleratos pero no, obviamente para la música.”

- Resultado

Tal y como se advierte en el informe, el diseño y planificación de la oferta educativa, máxime cuando se trata de enseñanzas no obligatorias de régimen especial, es resultado o expresión de una facultad de carácter discrecional que permite a la administración educativa, dentro de un margen de libre apreciación, optar por el modelo de enseñanza que estime más adecuado.

En este sentido, las diferencias de opinión que puedan mantenerse con respecto a la configuración de este tipo de enseñanzas únicamente pueden valorarse atendiendo a criterios de oportunidad. Dicho de otro modo, el carácter discrecional de las facultades que corresponden a la Administración en materia de diseño y planificación de la oferta educativa no permite plantear un debate en los términos necesariamente jurídicos en los que se ha de mover cualquier intervención de esta institución, máxime cuando la propia Administración ha alejado toda duda de posible arbitrariedad, al explicar y fundamentar su opción de forma suficiente.

G) Enseñanza universitaria

⇒ UPV/EHU. Convalidación de asignaturas previamente cursadas en la Universidad de Deusto (1131/98)

- Reclamación

Se recibió en la institución un escrito de queja de un alumno de la Facultad de Derecho del Campus de Donostia San Sebastián. Su queja venía motivada por la decisión que adoptó la UPV/EHU de no acceder a su solicitud de convalidación de las asignaturas de Historia del Derecho y Derecho Político I previamente cursadas en la Universidad de Deusto.

- Análisis

En contestación a la petición de información planteada por esta institución tras la admisión a trámite de esta queja, el Vicerrector de Ordenación Académica, remitió un escrito en que, entre otras, se recogían las siguientes consideraciones:

“El alumno no tiene en cuenta una cuestión fundamental en la exposición de su recurso; el alumno pretende convalidar asignaturas troncales anuales del plan antiguo de Licenciado en Derecho con una carga lectiva y de contenido muy amplio, presentando para ello la superación de unas asignaturas del plan nuevo de Licenciado en Derecho, siendo estas asignaturas conformes a lo contenido en las directrices actuales, pero muy diferentes en contenido y carga lectiva con las que pretende convalidar pertenecientes al plan de estudios aprobado en 1953.

Por tanto, la razón fundamental de la denegación es que el temario de la asignatura del plan nuevo de Licenciado en Derecho superado por el alumno no garantiza los contenidos mínimos exigidos en la Facultad de Derecho para superar la asignatura troncal y anual que se imparte en esta Facultad de acuerdo al plan antiguo, que consta de menos asignaturas, pero de mayor amplitud.”

Ciertamente, el RD 1.267/1994, de 10 de junio, el cual modifica tanto el RD 1.497/1987, de 27 de noviembre, por el que se establecen las directrices generales comunes de los planes de estudio de los títulos de carácter oficial, como diversos reales decretos que aprueban las directrices generales propias de los planes, incorpora determinados criterios generales de adaptación o convalidación de estudios superiores cursados en centros españoles y que conducen a un mismo título oficial. Este decreto dispone la adaptación de las materias troncales totalmente superadas en el centro de procedencia.

En este sentido, las directrices generales propias de los planes de estudio que llevan a la obtención de títulos académicos universitarios han establecido las materias troncales de obligatoria inclusión, con detalle de los correspondientes créditos, lo que, en efecto, posibilita una adaptación de carácter automático en el modo fijado en el RD 1.267/1994 citado.

Sin embargo, en el caso analizado no podía plantearse una adaptación automática de las materias troncales previamente cursadas, puesto que no mediaba una equiparación de contenidos y de carga lectiva que pudiera fundamentar dicho tratamiento, al continuar impartándose en la UPV/EHU las enseñanzas correspondientes al plan de estudios aprobado en 1953.

• Resultado

Se estimó correcto el criterio seguido por la Comisión de Ordenación Académica de la Facultad de Derecho de considerar, caso por caso, las posibilidades de adaptación de asignaturas, en atención al contenido y carga lectiva de cada una de las materias.

⇒ UPV/EHU. Acceso al segundo curso de un máster universitario (2316/98)

• Reclamación

Se recibió en la institución un escrito de queja en relación con el máster universitario en gestión de la seguridad y prevención de riesgos organizado por el Departamento de Ingeniería Química y del Medio Ambiente de la Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Industrial e Ingeniería Técnica en Topografía de la UPV/EHU en Vitoria/Gasteiz.

Los promotores de la queja -todos ellos titulados universitarios medios- se oponían a la decisión adoptada por los organizadores del máster, en el sentido de no permitir formalizar su matrícula en iguales condiciones que los alumnos titulados uni-

versitarios superiores, puesto que, en su opinión, suponía un claro incumplimiento de las condiciones en las que fue hecha pública la oferta del máster en septiembre del pasado año 1997.

En efecto, según la documentación aportada junto con la queja, en la información facilitada a los interesados en el acceso a este máster se contemplaban como posibles destinatarios los “profesionales con titulación universitaria media y superior con experiencia en el campo de la seguridad e higiene”, sin que esta inicial diferencia de nivel de titulación supusiese ningún tipo de límite o cortapisa en cuanto a la naturaleza del título a otorgar por la UPV/EHU.

- Análisis

La institución analizó el informe elaborado por el Vicerrector de Ordenación Académica en contestación a una inicial petición de información. En él se dejaba constancia de la normativa existente sobre estudios de postgrado que conducen a títulos propios, así como de la propuesta de impartición aprobada con respecto a este concreto máster en gestión de la seguridad y prevención de riesgos.

Se consideró que con la cita de esta normativa el Vicerrectorado quería plantear una clara diferenciación entre los dos niveles de formación de postgrado -especialista universitario/máster universitario-, con la consiguiente distinción de los requisitos de admisión para cada uno de los niveles de formación.

Sin embargo, en opinión del Ararteko, esta normativa debía llevar a orientar de manera distinta el caso, ya que, siendo referencia jurídica obligada, permitía un tratamiento favorable de las pretensiones planteadas por los reclamantes en queja.

Así, teniendo presente la propuesta de impartición aprobada con respecto a este máster por la Junta de Gobierno de esa universidad, a juicio de esta institución, era forzoso reconocer el acceso a los cursos a los candidatos que acreditasen estar en posesión de una titulación de ingeniería técnica o ayudante técnico sanitario, toda vez que estas titulaciones medias quedaron incluidas en la propuesta de impartición aprobada por la Junta de Gobierno previo informe favorable de la Comisión de Doctorado.

Por otro lado, siguiendo en esta misma línea, debía tenerse presente que la propia ordenación de los títulos máster de postgrado, si bien establece como requisito previo de carácter general el estar en posesión de una titulación universitaria de segundo ciclo (licenciado, arquitecto o ingeniero), contempla la posibilidad de acceso de titulados de primer ciclo (diplomados, ingenieros técnicos o arquitectos técnicos), en atención a la especificidad de las enseñanzas correspondientes.

Por ello, nada impedía que, atendiendo a circunstancias excepcionales, se autorizase el acceso a este título de máster universitario en gestión de la seguridad y prevención de riesgos a interesados que acreditasen una formación universitaria de primer ciclo, con la consiguiente adecuación de la vigente propuesta de impartición. ¿Cuáles serían estas circunstancias excepcionales que permitirían o avalarían una decisión extraordinaria como la apuntada?

En primer lugar se insistió en que los alumnos que iniciaron su formación de postgrado el pasado curso académico 1997-98, en ningún momento fueron advertidos de la existencia de condicionantes de titulación para el acceso a uno u otro curso. En este sentido, se subrayó que el título de máster universitario en gestión de la seguridad y prevención de riesgos -de dos cursos académicos de duración- quedó abierto a profesionales con titulación universitaria media o superior con experiencia en el campo de la

seguridad e higiene, y que, de hecho, así se gestionaron las matrículas de los candidatos interesados en el máster. Por tanto, la admisión no quedó condicionada en función de las titulaciones aprobadas en la propuesta de impartición.

En segundo lugar, se llamó la atención sobre el hecho de que la iniciativa de creación de este máster surgió como respuesta a la necesidad social de profesionales “*prevencionistas*” como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva ordenación en materia de prevención de riesgos laborales (Ley 31/1995, de 8 de noviembre y RD 39/1997 de 17 de enero, de Servicios de Prevención), la cual reserva el desarrollo de actividades preventivas de nivel superior a titulados universitarios (medios y superiores) con formación específica del sector.

Según los datos que conoció esta institución por medio de la Escuela Universitaria Técnica Industrial y Topografía, los responsables del Ministerio de Trabajo encargados de acreditar la formación necesaria para el desarrollo de estas actividades de prevención, habían equiparado dicha formación necesaria con la impartida a lo largo de los dos cursos de los que constaba el máster. Por ello, el objetivo último de los alumnos matriculados en estos cursos sólo quedaría colmado con la posibilidad de acceso a ambos cursos.

- Resultado

Siguiendo las anteriores conclusiones, el Ararteko recomendó que se arbitraran las medidas oportunas para garantizar el acceso excepcional al segundo de los cursos de los que consta el máster universitario en gestión de la seguridad y prevención de riesgos (organizado por el Departamento de Ingeniería Química y del Medio Ambiente de la Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Industrial e Ingeniería Técnica en Topografía de la UPV/EHU en Vitoria/Gasteiz), a todos aquellos interesados a los que, habiendo cursado el primero de los cursos, se les hubiera denegado la matrícula, por acreditar una titulación universitaria de primer ciclo (diplomado, ingeniero técnico y/o arquitecto técnico) y no disponer, en consecuencia, de una titulación universitaria superior.

En el momento de cerrar la elaboración del informe sigue pendiente la resolución definitiva del expediente.

4. FUNCIÓN PÚBLICA

4.1. INTRODUCCIÓN

En el ejercicio correspondiente al año 1998 la institución ha registrado un total de 102 quejas relativas al área de función pública, lo que en relación con los datos del pasado ejercicio de 1997 supone un 9,09%.

Conforme a los distintos sectores en los que cabe estructurar esta área de función pública, las quejas recibidas se distribuyen del siguiente modo:

Función Pública-General	36
Función Pública-Sanidad	31
Función Pública-Educación	24
Función Pública-Interior	11

Si en cambio se toman como referencia las Administraciones afectadas por las quejas, su reparto se ordena como sigue:

- Gobierno Vasco	85
- Ayuntamientos	17
- Diputaciones forales	5

Hecho este pequeño esbozo estadístico y entrando a efectuar una valoración general de lo que ha supuesto el área de función pública a lo largo de 1998, debemos señalar que en la práctica totalidad de los distintos sectores (general, docente, etc.) han cobrado un especial significado las quejas relativas a materia de ingreso, no sólo por el número de las quejas tramitadas, sino fundamentalmente por su directa e inmediata ligazón con los principios rectores de igualdad, mérito, capacidad y publicidad que deben presidir el acceso a los empleos públicos.

En el sector de la función pública sanitaria se ha desarrollado la oferta pública de empleo (OPE, en adelante) convocada por Osakidetza/SVS. Al igual que en 1996, la celebración de una OPE de estas características ha supuesto que aspirantes de determinadas categorías hayan solicitado la mediación de esta institución con el fin de contrastar la labor de evaluación de los tribunales y asegurar, de este modo, la recta y adecuada motivación de sus decisiones, descartando actuaciones arbitrarias o de posible alteración de resultados.

No obstante, la incidencia de esta OPE ha sido menor que la celebrada en 1996, tanto en cuanto al número de quejas tramitadas como a la repercusión de las denuncias planteadas. De todas ellas, cabe destacar la denuncia relativa a la insuficiente publicidad de la convocatoria de una de las pruebas selectivas de la categoría de biólogos, ya que, tal y como se relata en la selección de quejas, la intervención de esta institución ha permitido reponer el perjuicio causado a la aspirante promotora de la queja, la cual, al no haber acudido a la celebración de la prueba por su insuficiente publicidad, había quedado excluida del proceso selectivo.

En el ámbito docente, la intervención de la institución se ha centrado en los concursos convocados por la UPV/EHU para la adjudicación de contratos de asociados y nombramientos de profesores titulares interinos. La admisión de una de nuestras recomendaciones ha hecho que la Junta de Gobierno de la Universidad, en sesión de 18 de mayo de 1998, haya aprobado una serie de criterios específicos de baremación que acotan los márgenes de discrecionalidad de las comisiones evaluadoras de estos concursos. No obstante, es preciso que los miembros que integran estas comisiones asu-

man la necesidad de motivar y justificar sus decisiones atendiendo a criterios objetivos propios del baremo y ligados, por tanto, única y exclusivamente al mérito y capacidad de los aspirantes. Para ello se considera igualmente precisa una especial implicación y seguimiento de las autoridades universitarias responsables de estos procesos.

Fuera de estos sectores específicos, en el ámbito local y con carácter de oficio, el Ararteko ha desarrollado sendas actuaciones con las que se ha pretendido evitar un posible efecto discriminatorio de los antecedentes penales en el acceso a la función pública, las cuales han sido favorablemente acogidas por las administraciones afectadas.

En materia de **carrera**, debemos mencionar la presentación de quejas en las que se cuestionaba la aplicación de la disposición adicional octava de la Ley de Presupuestos de la CAPV para 1997, que, como es sabido, contempla la adscripción definitiva de funcionarios en expectativa de primer destino definitivo. En determinados casos, la institución ha mostrado su inclinación a procurar la interpretación más favorable a los reclamantes en queja, en cuanto a la posibilidad de consolidar destinos definitivos, etc., siempre y cuando al reconocer la adscripción no se lesionaran intereses de terceros. Sin embargo, la Administración se ha limitado a mantener una postura restrictiva amparada en la redacción literal de dicha disposición, negándose a cualquier tratamiento distinto del ya adoptado.

Asimismo, con motivo del concurso de traslados todavía en fase de tramitación, se han recibido distintas solicitudes de intervención con las que también se ha pretendido alcanzar una interpretación más flexible de la aplicación práctica de determinados derechos preferentes o de opciones de cambio de cuerpo.

Con respecto a la materia de **derechos y deberes** de los empleados públicos, interesa destacar una actuación que, desde la perspectiva de género, ha tratado de remover ciertos obstáculos que en materia de condiciones de trabajo afectan especialmente a las mujeres. En este sentido, el Ararteko ha recomendado la aplicación más flexible posible de medidas tales como la de reducción de jornada por cuidado de hijo, con el fin de procurar la debida armonización de las responsabilidades laborales y familiares de las mujeres.

En este mismo ámbito, pero relacionado con la vertiente de la **normalización lingüística**, la institución se ha visto obligada a denunciar un trato desigual con respecto a funcionarios interinos, a los que no se les daba autorización como al resto de funcionarios para asistir a cursos de euskara, a pesar de previsiones en contrario del vigente Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo.

De igual modo que sucede con las quejas relativas a ingreso, en todos los sectores resulta especialmente significativa la interposición de quejas relativas a sustituciones. Así, en lo que al sector de la función pública sanitaria respecta, ha constituido motivo de queja la lista de sustituciones y eventualidades por la utilización de criterios tales como la edad o la fecha de presentación de solicitudes, criterios ambos que, a juicio de esta institución, deben reemplazarse por otros más acordes con el mérito y la capacidad de los aspirantes.

En el sector de la función pública docente, por su parte, se han recibido quejas sobre las sustituciones docentes de nivel no universitario. En estas quejas se demandaba principalmente la ampliación de las titulaciones previstas para el acceso a determinadas especialidades. Asimismo, en algunas especialidades carentes de candidatos con perfil lingüístico, se han planteado problemas en cuanto a la necesaria cobertura jurídica de la incorporación de nuevos efectivos de personal.

Por último, fuera de estos sectores específicos, la nueva regulación del sistema de sustituciones en la Administración general de la CAPV ha motivado una intervención para procurar el acceso de funcionarios o contratados laborales fijos a estas listas, al menos en supuestos de necesidades interinas de largo plazo.

A este respecto cabe señalar que, gracias a sendos acuerdos del Consejo de Gobierno de 14 de julio y de 28 de noviembre de 1998, se han eliminado los obstáculos formales que impedían el acceso de estos candidatos. No obstante, es preciso advertir que falta concretar el modo en que se va a arbitrar en la práctica el llamamiento de estos interesados, hecho éste del que en definitiva depende la vulneración o no del principio de igualdad en el acceso temporal a la Administración general de la CAPV.

Tras este breve comentario general, a continuación se reseñan los asuntos más destacables.

4.2. SELECCIÓN DE QUEJAS Y EXPEDIENTES DE OFICIO

A) Ingreso

⇒ *Concursos para la adjudicación de contratos de profesores asociados y nombramientos de profesores titulares interinos en la UPV/EHU (228/97)*

• Reclamación.

Un ciudadano interesado en el acceso a sendas plazas de profesor asociado de la UPV/EHU denunció ante esta institución la labor de evaluación de las comisiones nombradas al efecto, por entender que no se adecuaba a los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben presidir el acceso a los empleos públicos.

• Análisis

La institución, en una primera intervención, requirió a los responsables de la UPV/EHU una copia del expediente individual de cada uno de los candidatos afectados por la queja, así como de la documentación relativa a los trabajos de las comisiones (actas).

Tras el análisis de esta documentación, el Ararteko consideró obligado el traslado de las conclusiones que seguidamente se reproducen en su totalidad:

“Como V.I. recordará, esta institución, con ocasión de algunos expedientes de queja tramitados en los años 1992 y 1993, ya tuvo la oportunidad de analizar el modo en que se venían gestionando estas convocatorias de profesores asociados. La intervención de la institución en aquel momento se cerró con la emisión de una recomendación, de fecha de 4 de octubre de 1993, en la que, entre otros extremos, y reproducimos textualmente, se recomendaba que:

‘en los concursos públicos para la adjudicación de contratos de profesores asociados y de nombramientos de profesores titulares interinos se haga especial observancia de los siguientes extremos:

(...)

2- la necesidad de determinar los méritos evaluables, así como los criterios de valoración de los mismos, con las debidas garantías de publicidad, con carácter previo a la baremación de los expedientes.

3- el deber de motivar las decisiones de los órganos técnicos de selección y, en su caso, de las resoluciones de los posibles recursos, dejando constancia de ello en las pertinentes actas.’

El Acuerdo de la Junta de Gobierno, de 30 de junio de 1994, por el que se aprueban los requisitos mínimos y criterios generales en concursos públicos para la adjudicación de nombramientos de profesores titulares interinos y de contratos de ayudantes y profesores asociados, recoge, en cierto modo, las exigencias planteadas en aquella recomendación, ya que establece una mínima determinación de los méritos evaluables, asegurando, a su vez, su debida publicidad.

En este sentido, este Acuerdo de la Junta de Gobierno, establece la valoración ponderada de concretos méritos, así como la necesaria publicidad de los criterios de valoración que deben acordar las correspondientes comisiones antes del estudio y evaluación de los currículos de los candidatos.

Cuando decimos que este Acuerdo de la Junta sólo atiende en cierto modo las exigencias planteadas por esta institución en su recomendación de 3 de octubre de 1994, lo hacemos desde la experiencia o realidad práctica de nuevos concursos de adjudicación de contratos de profesores asociados, entre ellos el que ha dado lugar a la presente queja nº 228/97/20, en los que, como trataremos de explicar seguidamente, los criterios de valoración de méritos siguen abiertos a tal grado de disponibilidad por parte de las comisiones evaluadoras que los riesgos de incurrir en grave arbitrariedad son francamente notables.

Llegados a este punto, conviene matizar que la discrecionalidad técnica que, en efecto, se reconoce a los tribunales u órganos técnicos de selección, considerando la capacidad técnica que se presume a sus miembros, cobra sentido en la medida en que se trata de medir y/o valorar la capacidad de posibles candidatos por medio de pruebas objetivas de contraste de sus conocimientos, etc.

Sin embargo, es preciso hacer notar que, en casos como el que nos ocupa, la labor de las comisiones evaluadoras, lejos de estar orientada en el sentido expresado, se encamina más bien a valorar los méritos alegados por éstos en atención a un previo baremo de carácter reglado.

Dicho en otras palabras, la actuación de las comisiones evaluadoras no se apoya en una reconocida discrecionalidad técnica que les permita apreciar libremente la valía de los distintos candidatos, de forma que tampoco quepa una ulterior revisión o fiscalización de dicha actuación por parte de terceras instancias. Al contrario, dicha labor se configura como una actuación reglada de valoración de méritos en atención a un previo baremo que necesariamente han de contemplar las bases de la convocatoria de que se trate.

Ciertamente, los baremos que rigen los concursos o convocatorias no siempre determinan los criterios de valoración de todos y cada uno de los méritos. Así, sigue siendo frecuente que las propias convocatorias faculten a las comisiones u órganos técnicos para la concreción puntual de determinados méritos que, en efecto, quedan a su libre apreciación.

De cualquier manera, en estos casos, es decir, cuando las comisiones cuenten con este margen de libre apreciación, éstas deben tratar de objetivar al máximo su labor de evaluación, fijando, con carácter previo, los criterios de valoración a seguir en cada caso, todo ello con el fin de intentar asegurar la correcta y adecuada motivación de su labor y evitar así incurrir en causa de arbitrariedad.

Sin embargo, la práctica de los concursos gestionados por esa UPV/EHU muestra una realidad bien distinta, ya que las comisiones constituidas en el caso que ha dado lugar a la presente queja, lejos de apurar las técnicas de reducción de la discrecionalidad con la notable incidencia que ello tiene en la posterior motivación de la evaluación de

cada expediente o currículum personal, persisten en su actitud tradicional de atribuirse una discrecionalidad técnica mal entendida, limitándose a reproducir los mínimos marcados por la Comisión de Profesorado Universitario.

* * *

No está de más que efectuemos un somero repaso a estos mínimos marcados por la Comisión de Profesorado Universitario, con el fin de valorar el margen de libre apreciación que de ellos se deriva para las comisiones evaluadoras (...)

* * *

Si analizamos ahora con todo detalle la valoración de los currículos de los candidatos afectados por esta queja, la labor de evaluación, según el informe emitido por la presidenta de las comisiones evaluadoras, queda como sigue (...)

En definitiva, tras esta revisión detallada de cada uno de los expedientes afectados por la presente queja, es posible afirmar que existen indicios fundados de que las comisiones evaluadoras constituidas al efecto de proponer la adjudicación de contratos de profesores asociados para la cobertura de las plazas identificadas con los números 84 y 98 no han seguido idénticos criterios objetivos a la hora de valorar los méritos alegados por los candidatos. Por ello, se debe considerar la posible existencia de un trato desigual de candidatos y, en último término, la posible quiebra de los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben presidir el acceso a los empleos públicos.”

• Resultado

A la vista de las anteriores conclusiones, el Ararteko acordó dirigir a los responsables de la UPV/EHU, las siguientes recomendaciones:

Recomendación nº 26/1998: “que por parte de la UPV/EHU se adopten las medidas que se estimen oportunas, de forma que la labor de evaluación de las comisiones que se constituyan en futuros concursos para la adjudicación de contratos de profesores asociados y de nombramientos de profesores titulares interinos esté sujeta a un baremo reglado previamente configurado.”

Recomendación nº 27/1998: “que en el caso de los contratos de profesores asociados que han dado lugar a la presente queja, se proceda a la revisión de la labor de evaluación de las Comisiones.

Si como consecuencia de esta revisión, varían las propuestas de adjudicación aprobadas en su momento, deberán adoptarse las medidas oportunas que permitan la reposición de los perjuicios causados a los interesados afectados.”

En respuesta a la primera de las recomendaciones, la Junta de Gobierno de la UPV/EHU, en su sesión de 18 de mayo de 1998, acordó una serie de criterios específicos de baremación para cada uno de los apartados ya contemplados en su anterior acuerdo de 30 de junio de 1994, lo que llevó a la institución a considerar como aceptada esta recomendación nº 26/1998. No obstante, se hizo una especial reflexión acerca de que, al margen de estos acuerdos, habrían de ser los futuros miembros de las comisiones de selección los que finalmente asegurasen el necesario respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad con la recta y adecuada motivación de su labor de evaluación.

Por el contrario, la segunda de las recomendaciones, esto es, la recomendación nº 27/1998, no fue aceptada por los responsables de la UPV/EHU.

⇒ *Osakidetza/SVS. Pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal estatutario, categoría de biólogos. Falta de publicidad de la convocatoria de la segunda de las pruebas eliminatorias de la fase de oposición (1669/98)*

- Reclamación

Una participante en las pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal estatutario de Osakidetza/SVS en la categoría de Biólogo (Resolución 90/1998, de 22 de enero, BOPV nº 33 de 18 de febrero) instó la mediación de la institución, ya que la falta de publicidad, en el modo previsto en la convocatoria, de la segunda de las pruebas eliminatorias de la fase de oposición había impedido su normal presentación a la prueba, lo que a su vez impedía su continuidad en el proceso selectivo.

- Análisis

El Ararteko consultó las bases de la convocatoria aprobadas mediante la citada Resolución 90/1998. Tales bases, concretamente la 5.1, disponía que:

“La convocatoria para la realización de las pruebas correspondientes se hará pública en los tablones de anuncios de las organizaciones de servicios sanitarios de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud y en los medios de comunicación de máxima difusión, señalándose día, hora y lugar.”

El Ararteko reparó, asimismo, en que el literal de esta base no hacía referencia a la primera de las pruebas eliminatorias -práctica habitual en los procesos selectivos de acceso a la función pública conforme previene el Reglamento General de Ingreso de ámbito estatal-, sino que contemplaba la publicidad de la convocatoria para la realización de *las pruebas correspondientes*, luego había de entenderse que se estaba refiriendo a la totalidad de las pruebas a las que hubiera lugar.

Por todo ello entendió que, de corroborarse los hechos denunciados por la interesada, era posible afirmar que en el caso que había dado lugar a la queja se había producido un incumplimiento de las bases de la convocatoria relativas a la publicidad del anuncio de las pruebas.

Tras el pertinente contraste de la denuncia formulada por la interesada, la institución trasladó las siguientes conclusiones a los responsables de Osakidetza/SVS:

“En su opinión, conforme a lo expresado en esta contestación, la publicidad dada al anuncio de la segunda prueba eliminatoria de esta categoría de biólogos se justifica por una serie de criterios de oportunidad, como son la mejor información de una comunicación telefónica personalizada y directa.

Ciertamente, esta institución no pretende entrar a valorar el mayor o menor acierto de estos llamamientos personalizados, puesto que, como ya hemos señalado, responden a criterios de oportunidad que escapan a la intervención del Ararteko.

Sin embargo, y al igual que ese ente no tiene en su mano defender el estricto cumplimiento de las bases, en tanto que la publicidad del segundo ejercicio no ha contado con la inserción de su anuncio en los medios de comunicación de máxima difusión, el Ararteko no puede evitar denunciar esta falta de publicidad.

Y no puede evitar hacerlo, en la medida en que este incumplimiento de carácter formal, tal y como adelantábamos en nuestro anterior escrito de fecha de 12 de junio pasado, ha supuesto un evidente perjuicio para la interesada promotora de la

queja, ya que ésta, como consecuencia de esta falta de publicidad, no pudo concurrir a la segunda de las pruebas eliminatorias, quedando imposibilitada, además, para continuar en el proceso selectivo.

En este sentido, nada hubiera podido objetarse si las medidas de llamamiento personalizado hubieran sido adoptadas como complemento a los mínimos de publicidad previstos en las bases de la convocatoria. No obstante, la falta de observancia de la inserción del anuncio de convocatoria en medios de comunicación de máxima difusión, hace que la no asistencia de doña (...) a la segunda de las pruebas eliminatorias sea directamente atribuible a la falta de publicidad en el modo establecido en las bases de la convocatoria, a pesar de los esfuerzos de ese ente por una información personalizada y directa”.

- Resultado

El Ararteko recomendó que se hiciera un nuevo llamamiento a la aspirante, con el fin de que se le diera la oportunidad de realizar la segunda de las pruebas eliminatorias previstas en las bases de la convocatoria. Esta intervención fue favorablemente acogida por los responsables de Osakidetza/SVS.

⇒ *Exigencia relativa a la inexistencia de antecedentes penales en los pliegos de condiciones técnicas para la gestión de centros municipales para menores maltratados (12/980)*

- Reclamación

Esta institución tuvo conocimiento, por las noticias aparecidas en prensa, del proyecto existente en el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz de adjudicar a una empresa privada la gestión de un centro municipal para menores maltratados.

En el pliego de condiciones redactado al efecto se recogía una prohibición, que afectaba a los trabajadores de las empresas interesadas en dicho proyecto, en el sentido de que tales trabajadores debían carecer de antecedentes penales por delitos contra la integridad física, psíquica y sexual de las personas.

La institución del Ararteko está especialmente preocupada por evitar el efecto discriminatorio de los antecedentes penales, como lo demuestra el hecho de que en el informe anual correspondiente al año 1996 se incluyera una recomendación general bajo el título “Necesidad de evitar el efecto discriminatorio de los antecedentes penales”, de ahí que se acordara incoar el correspondiente expediente de oficio.

- Análisis

Tras un primer contacto con los responsables del Departamento de Intervención Social, la institución remitió a la Alcaldía del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz las siguientes consideraciones:

“La institución del Ararteko comparte, como no podía ser de otra manera, la preocupación expresada por ese Ayuntamiento de intentar velar por el interés de los menores mediante una labor de prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el interés de los menores no puede ser considerado de una manera aislada. Es necesario valorar igualmente la prohibición de discriminación social o jurídica por causa de antecedentes penales que establece el art. 73 de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

Retomando las conclusiones expresadas en la recomendación general que esta institución realizó en el informe anual al Parlamento Vasco correspondiente a 1996, es obligado repetir que:

‘debe recalcar la prevalencia de los principios constitucionales de igualdad de trato y de la finalidad de reinserción perseguida por las penas. Ambos principios se conjugan y se concretan en la disposición contenida en el art. 73.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, según el cual los antecedentes penales no pueden ser, en ningún caso, motivo de discriminación. Únicamente, cuando la relevancia de la específica función social lo justifique se pueden tener en cuenta las condenas penales de las que la persona haya sido objeto. Pero estos supuestos -siempre excepcionales- deben articularse mediante ley orgánica, puesto que el requisito de carecer de antecedentes para realizar una actividad o profesión supone un evidente recorte de la libertad individual’.

En una primera valoración, pudiera pensarse, tal y como al parecer lo hace ese Ayuntamiento, que, en efecto, debido a la relevancia de la específica función social que realiza este personal que atiende a menores, se deben tener en cuenta sus condenas penales.

Ciertamente, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, dispone que la acción de las distintas administraciones públicas en el área de menores, guiada siempre por el principio rector de la supremacía del interés del menor, procurará la *‘adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios, centros y servicios, en los que permanecen habitualmente niños y niñas, en lo que se refiere a sus condiciones físico-ambientales, higiénico-sanitarias y de recursos humanos y a sus proyectos educativos, participación de los menores y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos’*.

Sin embargo, en ningún momento plantea una limitación similar a la recogida en el art. 21.2 b) de la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación; limitación ésta de la que ya nos hacíamos eco en nuestra recomendación general de 1996 y que, como es sabido, advierte que no podrán ser titulares de centros docentes privados *‘quienes tengan antecedentes por delitos dolosos’*.

De todo ello se deduce, según criterio de esta institución y conforme a las conclusiones de nuestra recomendación general mencionada, que el requisito incorporado al actual pliego de condiciones técnicas para la gestión de centros municipales de menores maltratados, en el sentido de requerir la falta de antecedentes penales, carece de la debida cobertura jurídica, debiendo ser considerado, por tanto, como un requisito contrario a los principios constitucionales de igualdad de trato y de reinserción social.”

• Resultado

Basándose en las anteriores consideraciones, el Ararteko recomendó que en los pliegos de condiciones técnicas para la gestión de centros municipales para menores maltratados se eliminase toda exigencia relativa a la inexistencia de antecedentes penales por delitos contra la integridad física, psíquica y/o sexual de las personas. El Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz aceptó la recomendación emitida.

B) Carrera

⇒ Una funcionaria del grupo A, adscrita a una plaza del grupo C/D (1700/97)

- Reclamación

Una funcionaria accedió a un cuerpo de funcionarios del grupo A de titulación el año 1990. Fue adscrita de manera provisional a una plaza correspondiente a su categoría bajo la figura de comisión de servicios, y permaneció en ella hasta 1997, año en que se revocó la comisión de servicios.

Antes de acceder al cuerpo del grupo A, pertenecía al cuerpo administrativo y desempeñaba un puesto de ese grupo. Cuando el año 1997 se le rescindió la comisión de servicios, en lugar de adscribirle a una plaza de su categoría (grupo A), se le dio destino provisional en una plaza correspondiente a los grupos C/D.

- Análisis

La situación indicada, en la que una funcionaria del Grupo A era adscrita a una plaza del grupo C/D, no tenía cabida en el ordenamiento.

Era evidente que sólo podía estar adscrita a una plaza correspondiente a su grupo de titulación, y ésa era precisamente la situación en la que había permanecido hasta 1997, cuando se revocó la comisión de servicios.

Además, el cese en la plaza que estaba desempeñando se había producido sin causa suficiente, por lo que debía haber continuado en ella.

En opinión del Ararteko, todas las circunstancias que se daban en el caso llevaban a considerar a la interesada como funcionaria con destino provisional, a los efectos de su inclusión en lo que preveía la Ley 10/1996, de 27 de diciembre, en su disposición adicional octava (DA 8ª) que, como es sabido, disponía la adscripción definitiva del personal en expectativa de primer destino definitivo a los puestos ocupados provisionalmente tras su ingreso como funcionarios de carrera.

Si teníamos en cuenta que quien accede a un determinado cuerpo de funcionarios -salvo previsión específica de obtención de destino definitivo- queda adscrito a su primer puesto de manera provisional (art. 52.1 de la Ley 6/1989 de la Función Pública Vasca) la lectura de la situación de la interesada -basada en un desempeño efectivo de un puesto del grupo A- debía ser la de considerarla como adscrita provisionalmente al puesto del grupo que había desempeñado hasta su cese, sin motivo, el año 1997.

Siendo esa su situación natural, el siguiente paso era su inclusión en la DA 8ª antes citada.

- Resultado

Con estos antecedentes, el Ararteko dirigió una recomendación para que se considerase a la interesada como adscrita provisional al único puesto desempeñado en el Cuerpo A-1 al que pertenecía y que, por tanto, fuese incluida dentro del ámbito de aplicación de la DA 8ª de la Ley 10/1996, de 27 de diciembre.

En el momento de cerrar la elaboración del informe, sigue pendiente la resolución definitiva del expediente.

C) Normalización lingüística

⇒ *Autorización de cursos de euskara a funcionarios interinos: un supuesto de trato desigual. (2008/98)*

- Reclamación.

Un funcionario interino había recurrido contra la denegación de su solicitud para cursos de euskara dentro del horario laboral. La decisión de denegación se basó en una

Instrucción de la Viceconsejería de Función Pública que excluía a los interinos de los cursos de euskaldunización.

Posteriormente otros interinos fueron autorizados a asistir a cursos de perfil 4, dentro de su jornada. Las razones para ello fueron la inexistencia de cursos de perfil 4 fuera de horario laboral, el esfuerzo realizado hasta entonces por los interinos autorizados para la obtención de su nivel de euskara, así como la importancia del euskara para el desempeño de sus funciones.

- Análisis

El acuerdo regulador de condiciones de trabajo no excluía a los interinos, sino que los situaba en un determinado orden de prioridad, en función de razones presupuestarias o necesidades del servicio. Teniendo esto presente, la Instrucción del Viceconsejero contravenía lo dispuesto en el acuerdo, aprobado mediante decreto.

Por otro lado, admitiendo que fuese correcta la exclusión prevista por la Instrucción respecto de los interinos, si después se había autorizado a otros interinos, las mismas razones valoradas para éstos debían ser tenidas en cuenta para quienes habían solicitado el acceso a cursos para perfiles inferiores al 3.

En opinión de esta institución, las anteriores razones, a excepción de la inexistencia de cursos fuera del horario, podían ser tenidas en cuenta respecto a aquellos a quienes se denegó el acceso a cursos para perfiles inferiores. Esta última circunstancia (inexistencia de cursos fuera de horario) que se daba respecto a los cursos para el perfil 4 no tenía entidad suficiente, ya que las razones por las que los sucesivos acuerdos limitaban el acceso a los interinos estaban directamente vinculadas a tal condición, pero nada tenían que ver con el tipo de cursos.

- Resultado

Tras el análisis realizado, el Ararteko llegó a la conclusión de que la Instrucción que excluía a los interinos contravenía el acuerdo de condiciones de trabajo, y que los motivos para el trato diferente entre quienes solicitaron el perfil 4 y los demás no justificaban la desigualdad en el acceso. Por ello, se recomendó que se revisara la denegación, y se dictase una resolución, removiendo los motivos de discriminación respecto de aquellos a quienes se autorizó el perfil 4, y basada en los criterios contenidos en el acuerdo.

En el momento de cerrar la elaboración del informe, sigue pendiente la resolución definitiva del expediente.

D) Derechos y deberes

⇒ *Reducción de jornada por cuidado de hijos. Mujeres con necesidad de compaginar sus responsabilidades familiares y profesionales (985/97)*

- Reclamación

Una empleada del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz solicitó la mediación de la institución porque el horario dispuesto por su jefe de servicio, tras la autorización de una reducción de jornada para el cuidado de sus hijos, le había obligado a solicitar la declaración de excedencia voluntaria, pues le resultaba imposible compaginar sus responsabilidades familiares con dicho horario.

- **Análisis**

Esta institución es consciente de las dificultades que implica el intento de armonizar el uso de estas medidas orientadas a conciliar las responsabilidades familiares y profesionales con las necesidades de cualquier administración interesada en procurar la mayor y mejor calidad de sus servicios.

Consideramos, sin embargo, que se ha de intentar apurar todas las posibilidades de extensión de este tipo de medidas, acotando los limitados supuestos en los que las necesidades de servicio puedan imponerse al efectivo uso de estos beneficios legales, máxime en una coyuntura en la que las administraciones públicas han de liderar un proceso de discriminación positiva para procurar una igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres facilitando la conciliación de las responsabilidades profesionales y familiares de éstos.

Por ello, en relación con esta petición de mediación de esta interesada, el Ararteko consideró obligado advertir que la reducción de jornada propuesta por la empleada municipal (esta reducción resultaba ser la única que permitía conciliar sus responsabilidades profesionales y familiares, como así lo demostraba el hecho de que finalmente se hubiera visto obligada a solicitar la declaración en situación de excedencia) no había sido abordada con la globalidad que requiere el mayor uso y extensión de estas medidas.

En este sentido, admitiendo que la menor presencia de esta empleada llevaba implícita una acumulación de tareas que podía llegar a alterar el habitual o normal ritmo del servicio del archivo y biblioteca (servicio en el que se desarrollaba sus funciones la promotora de la queja), advertimos que era preciso valorar una serie de factores que, en función de su mayor o menor incidencia, podían determinar las concretas condiciones conforme a las que había de configurarse la posibilidad legal de reducción de jornada. Tales factores eran, a nuestro juicio, entre otros: 1) el mayor o menor peso relativo que dicha acumulación de tareas podía suponer en el conjunto del servicio, planteando, en su caso, la necesidad de nuevos recursos adicionales; 2) la configuración del propio servicio como tal, en el sentido de si requería o no una determinada presencia horaria en el puesto de trabajo por necesidades de atención al público o a otros servicios municipales; y 3) cualquier otro factor directa e inmediatamente derivado de las necesidades de servicio.

- **Resultado**

Tras una serie de contactos, finalmente, el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz accedió al horario propuesto por la interesada, de modo que ésta pudo compaginar el disfrute de la posibilidad legal de reducción de jornada con la adecuada atención de sus responsabilidades familiares.

E) Sustituciones

⇒ *Acceso de funcionarios o contratados laborales fijos a la prestación de servicios de carácter temporal en la Administración general de la CAPV (1605/97)*

- **Reclamación**

Un interesado en la prestación de servicios de carácter temporal en la Administración general de la CAPV instó la mediación de la institución, toda vez que consideraba contrario al principio de igualdad uno de los criterios de reordenación de listas de sustituciones, aprobado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 6 de mayo de 1997, concretamente aquel que declaraba excluidos de la prestación de servicios de

carácter temporal a todos aquellos que gozaran de la condición de funcionario de carrera o personal laboral fijo, como era su caso.

- Análisis

Tras el estudio que siguió a la admisión de esta queja, el Ararteko dirigió al Departamento de Hacienda y Administración Pública las siguientes consideraciones:

“Ciertamente, tal y como se advierte en esta Orden de 14 de octubre de 1997, en los procesos de selección de personal no permanente, *‘la materialización de los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad ha de ser modulada en atención a la agilidad que la propia necesidad a la que responde requiere’*.

De otra manera, y como bien se advierte en esta misma Orden, se estarían dejando a un lado principios como el de eficacia, que, por expreso mandato constitucional, han de guiar la actuación de las distintas administraciones públicas.

Entrando a considerar los precisos motivos en los que se apoya la limitación que ha dado lugar a la queja que nos ocupa, debemos señalar que el Ararteko entiende los inconvenientes de gestión a los que se alude en esta Orden para justificar la imposibilidad de que el personal que goce de la condición de funcionario o empleado laboral fijo pueda tomar parte en estas relaciones, puesto que, tal y como señalan:

‘1- ...si fueran llamados, para la prestación de tareas de carácter temporal o transitorio, se produciría en la administración una nueva necesidad, esto es, la de subvenir al desempeño del puesto de trabajo en el que quien hubiere sido llamado ejercía sus funciones, circunstancia ésta que no podría ser más contraria al principio de eficacia en el actuar administrativo que exige la propia Constitución, ya que carecería de toda lógica que la solución de una necesidad de la administración se realizase mediante la creación de otra necesidad de la misma índole.

2- Por otro lado, el principio de objetividad queda absolutamente respetado dado que la regla que discrimina a funcionarios y contratados laborales indefinidos de participar en las relaciones a que nos referimos carece de arbitrariedad, se fundamenta en un hecho objetivo que responde a la finalidad del proceso en el que se inscribe y, por todo ello, no produce merma en la observancia del principio de igualdad.’

Ahora bien, es preciso considerar, sin embargo, que estos motivos que resultan ciertamente razonables en una coyuntura de normal gestión de recursos humanos, decaen en situaciones de ausencia prolongada de ofertas de empleo público y demás procedimientos de normal gestión de personal como es el caso de la Administración general de la CAPV.

En efecto, la ausencia de ofertas de empleo público ha motivado que, en estos últimos años, el personal al servicio de la Administración general de la CAPV no haya podido materializar sus legítimas expectativas de promoción profesional, bien mediante los correspondientes cauces de promoción interna, bien mediante el sistema de acceso libre, viéndose obligado, por el contrario, a tomar parte en sucesivas convocatorias de acceso a bolsas de empleo de carácter temporal con las que cubrir, en parte, tales expectativas.

Por otro lado, la paralización de estos procesos de selección o ingreso ha provocado la existencia continuada de vacantes de plantilla, pendientes de cobertura reglamentaria, al tiempo que se producen las usuales necesidades interinas de larga

duración como consecuencia de la normal tramitación de solicitudes de permiso, licencias, excedencias, etc.

En opinión de esta institución, todas estas circunstancias restan virtualidad a los motivos recogidos en la ya reiteradamente citada Orden de 14 de octubre de 1997, con el fin de apoyar la limitación de participación cuestionada en la queja, al menos en lo que a la cobertura de necesidades a largo plazo se refiere, puesto que las disfunciones de gestión que se podrían llegar a derivar de seguirse este proceder no revestirían la entidad suficiente como para desplazar la plena operatividad del principio básico de igualdad en el acceso a los empleos públicos.

En otras palabras, partiendo de la peculiar situación de la Administración general de la CAPV y refiriéndonos únicamente a los supuestos de necesidades interinas de larga duración, consideramos que las disfunciones de gestión a las que se alude en el texto de la Orden remitida a modo de contestación no constituyen motivo suficiente para desplazar, en base a criterios de eficacia, la plena observancia del principio de igualdad.”

• Resultado

En consecuencia, basándose en los razonamientos expuestos, el Ararteko recomendó la adopción de las medidas oportunas que permitieran el acceso de posibles interesados que gozaran de la condición de funcionarios o de contratados laborales fijos a la prestación de servicios de carácter temporal, al menos en supuestos de necesidades interinas de largo plazo.

El Consejo de Gobierno, en sendos acuerdos de fechas de 14 de julio y de 28 de noviembre de 1998, ha procedido a modificar el texto del inicial acuerdo de 6 de mayo de 1997, por lo que se han eliminado los obstáculos formales que no permitían el acceso a la prestación de servicios de carácter temporal a los interesados que tuviesen esta condición de funcionarios o contratados laborales fijos.

No obstante, al tiempo de cerrar la elaboración de la presente memoria, resta por concretar el modo en que se va a gestionar el llamamiento de estos interesados, una vez queden incorporados a las actuales listas para la prestación de servicios de carácter temporal, circunstancia ésta que será objeto del debido seguimiento por parte de la institución.

⇒ *Osakidetza/SVS. Criterios de desempate en listas de contratación temporal (1793/97)*

• Reclamación

Una ciudadana interesada en el acceso a las listas de contratación temporal de Osakidetza/SVS sometió a la consideración de la institución el empleo de criterios de ordenación de candidatos, tales como el de la edad o fecha de nacimiento.

• Análisis

En el momento de procederse al análisis de esta queja, las listas de contratación temporal para la cobertura de vacantes en las instituciones sanitarias de Osakidetza/SVS, podían ser objeto del siguiente desdoble:

- 1- Lista para la cobertura temporal de plazas vacantes y plazas vacantes reservadas por situación de servicios especiales o excedencia forzosa, licencia maternal, excedencias maternas, comisiones de servicios y liberaciones sindicales.

Esta lista estaba integrada por el personal que habiendo superado los ejercicios eliminatorios de la fase de oposición de la OPE'95, resultaron aprobados sin plaza. El orden de prelación en el acceso a las vacantes venía dado en función de la puntuación final alcanzada en el proceso selectivo.

2- Lista de sustituciones y eventualidades

Se contemplaba la apertura de un plazo específico de inscripción, en el que debía tomar parte la totalidad del personal, independientemente de su puntuación en listas anteriores, siempre y cuando estuvieran interesados en formar parte de las nuevas listas, todo ello de conformidad con este baremo específico: 100 puntos-fase de oposición; 45 puntos-experiencia profesional.

3- Reapertura de listas

Una vez vigentes las nuevas listas, si bien éstas permanecían cerradas, se contemplaba que excepcionalmente pudieran ser admitidas nuevas solicitudes, siempre que los solicitantes hubieran finalizado la formación académica en el año en curso, dichas solicitudes debían ordenarse por estricto orden de fecha de presentación.

Ciertamente, el sistema de listas de contratación temporal tenía en consideración los principios de igualdad, mérito y capacidad que han de presidir el acceso a los empleos públicos, al tomar como referencia, de cara a la ordenación de posibles candidatos, tanto los datos de puntuación de la última OPE'95 como la antigüedad acreditada en el sistema.

Ello hacía que, en efecto, el criterio de mayor edad que en aplicación supletoria de la normativa estatal había sido introducido para dirimir supuestos de empate no fuera objeto de mayores discusiones, pues se trataba de un criterio objetivo que, a falta de otros datos, se aplicaba una vez valorada la capacidad y méritos de los posibles candidatos. De lo contrario, de cuestionarse dicho criterio, nunca se pondría fin a los procedimientos de valoración, forzándose constantes revisiones hasta tanto no persistiesen tales empates.

Sin embargo, es necesario reparar en que las consideraciones anteriores únicamente cobran sentido siempre que los candidatos incluidos en listas contaran con ciertos méritos que les hicieran acreedores de una mínima puntuación.

De lo contrario, es decir, en aquellos casos de candidatos que solicitaran su ingreso en listas de sustituciones y eventualidades sin acreditar ningún mérito que les hiciera merecedores de una mínima puntuación, la observancia de los principios de mérito y capacidad debía obligar a revisar el criterio de ordenación establecido, puesto que no mediaban datos anteriores que permitieran afirmar que ya habían sido considerados la capacidad y mérito de estos aspirantes.

Los supuestos a los que se acaba de hacer mención, eran los siguientes:

- 1- Candidatos que solicitaron su ingreso en el plazo de inscripción abierto tras la publicación del Decreto 51/1997 y que, no habiendo participado en la OPE'95, tampoco tenían acreditada ninguna antigüedad o experiencia en el sistema (supuesto de empate a cero puntos).
- 2- Candidatos que habían solicitado su ingreso con ocasión de reapertura de listas. (disposición adicional primera del Decreto 51/1997)

En el primero de los supuestos se había empleado el criterio de la mayor edad para dirimir posibles empates. En el segundo de los supuestos, se seguía como criterio de ordenación la fecha de presentación de las solicitudes.

Pues bien, es en estos dos casos cuando, a juicio del Ararteko, resultan cuestionables los criterios de ordenación establecidos, al no mediar una previa valoración, conforme a los principios de mérito y capacidad, que permita sostener la necesidad de un nuevo criterio objetivo y neutro con el que poner fin a los empates producidos en función de la inicial valoración. En este sentido, consideramos que existen otros criterios objetivos de ordenación mucho más acordes con los principios de mérito y capacidad que los elegidos en estos momentos (Por ejemplo, nota media del expediente académico, etc.).

- Resultado

El Ararteko recomendó que en la elaboración de listas de contratación temporal gestionadas por Osakidetza/SVS se introdujeran criterios objetivos de ordenación distintos al de la edad y más acordes con los principios de mérito y capacidad, cuando no mediaran otros datos previos relativos a la oposición o antigüedad. Los responsables de Osakidetza/SVS, sin embargo, no aceptaron la recomendación emitida, oponiendo razones de eficacia administrativa en la gestión de las listas.

5. HACIENDA

5.1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 1998, el nº de quejas recibidas en el área de Hacienda ha sido de 189, lo que representa un 16,84 % del total de las tramitadas. Por subáreas su distribución ha sido la siguiente:

Impuestos municipales	57
Tasas municipales	53
Tributos forales	46
Tributos municipales	14
Otros	10
Procedimiento tributario	9

Un año más las quejas relativas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) se han referido, fundamentalmente, al apartado de deducciones de la cuota. La relativa a inversión en vivienda habitual continúa generando problemas relacionados con la acreditación de la residencia efectiva, o con el cambio antes de transcurridos tres años desde su adquisición, lo que determina la obligación de devolver las cantidades deducidas por este concepto.

Igualmente, ha sido preciso intervenir ante los Departamentos de Hacienda y Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava, con el fin de que un colectivo de personas aquejadas de minusvalía pudieran practicar la oportuna deducción, careciendo en la fecha de devengo del impuesto del correspondiente certificado emitido por la comisión de evaluación de incapacidades, con un resultado altamente satisfactorio.

Pero si algo merece ser destacado en 1998 en lo que respecta al IRPF es la labor emprendida por los respectivos territorios históricos con vistas a su reforma, y que en el momento de redactar este informe está a punto culminarse. Así, desde la institución se aprovechó esta oportunidad para remitir al Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi la recomendación de carácter general incluida en el Informe de 1997, pretendiendo con ello que los proyectos de normas forales subsanaran algunos aspectos de cuya aplicación, a juicio del Ararteko, derivaban situaciones de hecho injustas.

Tal es el caso del vigente concepto de unidad familiar o de la imposibilidad de variar la opción de tributación ejercitada en la declaración del IRPF, así como ciertas reivindicaciones de los padres y madres separados, cuestiones todas que han tenido un reflejo desigual en el nuevo impuesto que entrará en vigor en 1999.

Por lo que respecta a otros tributos forales, hay que decir que el número de quejas recibidas es poco significativo, si bien el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el de Transmisiones Patrimoniales y el IVA han merecido la tramitación de algunos expedientes.

Ya en el ámbito de los tributos locales podemos citar como quejas más representativas, en primer lugar, las referidas al Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Por un lado, en su vertiente de tributo de cobro periódico y los problemas que acarrea su notificación edictal. Por otro, en cuanto a los errores detectados a la hora de fijar el valor catastral de los inmuebles y su repercusión en la cuota que se debe pagar.

Como en años anteriores, el Impuesto Sobre Vehículos de Tracción Mecánica ha generado algunas quejas relacionadas con la exigencia de determinados requisitos para la aplicación de exenciones.

No obstante, resulta ineludible llamar la atención sobre el peso específico que año a año han ido adquiriendo, dentro del área de Hacienda, las quejas sobre tasas y precios públicos. No es la primera vez que hacemos alusión al carácter esencial que dentro del sistema de financiación de las administraciones públicas tienen ambos ingresos, como contraprestaciones que son de la realización de actividades o de la prestación de servicios por estos organismos.

Así, a la ya en otros informes comentada dificultad de diferenciar ambas figuras, como consecuencia del deficiente tratamiento que de las mismas diseñaron las Leyes de Haciendas Locales y de Tasas y Precios Públicos, hay que añadir la repercusión que en su régimen jurídico ha tenido la sentencia del Tribunal Constitucional nº 185/95, de 14 de diciembre.

En efecto, a modo de resumen, se puede afirmar que el Tribunal Constitucional adopta con esta sentencia un concepto material de prestaciones patrimoniales de carácter público, sujetas a reserva de ley por el art. 31 de la Constitución. De esta manera, se obliga a distinguir en cada caso si en la prestación del servicio o actividad de que se trate concurre la nota de coactividad, y, por lo tanto, cuál ha de ser el presupuesto formal para su exigencia.

Sobre este particular hemos de destacar las quejas tramitadas contra el cobro de los denominados derechos de alta e inspección por las empresas suministradoras de gas de la Comunidad Autónoma, que, a juicio del Ararteko es nulo, pues tratándose de auténticas prestaciones patrimoniales públicas, no están previstas en disposición legal o reglamentaria alguna.

La recomendación formulada al Departamento de Industria del Gobierno Vasco para que inste la devolución de todo lo cobrado por estos conceptos se encuentra aun pendiente de contestación.

Continuando en el ámbito de las tasas y precios públicos, podemos citar los expedientes tramitados contra el sistema de tarifas diferenciadas en el servicio de suministro de agua potable, que en el caso del municipio de Vitoria culminó con la adopción de una tarifa única por metro cúbico consumido, eliminando de esta manera las situaciones de discriminación hacia determinadas familias que hacían un uso racional de este bien de primera necesidad.

Igual finalidad perseguía la recomendación formulada al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián para la adopción progresiva de una tasa única por actualización de derechos funerarios en los cementerios municipales, en este caso por considerar que los criterios de capacidad económica tenidos en cuenta para determinar la cuota que deben pagar los sujetos pasivos generaban situaciones de injusticia material.

Durante este año resulta de interés traer a colación los expedientes de oficio tramitados contra diversas empresas públicas de transporte, por la aplicación de las nuevas tarifas desde el uno de enero de 1998, cuando todavía no se había publicado en el Boletín Oficial del País Vasco el correspondiente acuerdo de la Comisión de Precios de Euskadi. En todos los casos, excepción hecha del Ayuntamiento de Vitoria, se arbitraron los oportunos cauces para reembolsar a los usuarios lo cobrado en exceso.

Otros aspectos relacionados con las tasas y precios públicos que han motivado la tramitación de expedientes de queja han sido: la negativa a devolver su importe cuando, por renuncia del interesado, éste no llegó a disfrutar del servicio o actividad; y la toma en consideración de la residencia del obligado al pago para fijar una cuantía menor de la tasa o precio público.

Por último, en esta introducción al área de Hacienda interesa recordar los expedientes tramitados con motivo del cobro del denominado Recurso Permanente de las

Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Esta exacción, calificada por la doctrina como parafiscal, y cuya recaudación ejercen por convenio las diputaciones forales, ha suscitado algunas quejas en relación con la tendencia a identificar a todos los sujetos pasivos del IAE como electores de las cámaras, y, por lo tanto, como obligados al pago del citado recurso, cuando no es así.

5.2. SELECCIÓN DE QUEJAS Y EXPEDIENTES DE OFICIO

A) Tasas y precios públicos y exacciones parafiscales

⇒ *Tasas por actualización de derechos funerarios en los cementerios municipales de Donostia/San Sebastián (1568/96)*

• Reclamación

El objeto de las quejas se centraba en dilucidar si el importe de lo recaudado por el Ayuntamiento a quienes solicitaran registrar a su nombre un panteón del que era titular un familiar fallecido se correspondía con el coste de prestación del servicio en su conjunto, tal y como exige la vigente normativa de haciendas locales.

Y es que, tras analizar el texto de la Ordenanza reguladora de las tasas por la prestación de actividades y servicios funerarios en los cementerios municipales, llamaba la atención lo elevado de las tasas fijadas en su anexo por la transmisión de derechos funerarios.

Teniendo en cuenta que la carga de obtener los correspondientes certificados se había trasladado a los familiares del titular, no se entendía justificado el cobro de cantidades que oscilaban entre las 25.000 ptas. de una sepultura sencilla de padres a hijos, y e1 millón de pesetas de una capilla transmitida de abuelo a biznieta.

• Análisis

No podemos olvidar que la tasa es contraprestación de un servicio de titularidad municipal, lo que la diferencia de la figura del impuesto, tributo en el que el sujeto pasivo se ve obligado al pago por imposición de la Ley, pero sin obtener a cambio un beneficio particular y concreto.

El importe de las tasas, según establece el art. 20 de la Norma Foral 11/1989 de 5 de julio, reguladora de las Haciendas Locales del Territorio Histórico de Gipuzkoa, no podrá exceder en su conjunto del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate.

Debe haber, en consecuencia, una correlación entre el coste del servicio prestado y el importe de la tasa que devenga.

Desde este punto de vista, a priori resultaba del todo desproporcionado el importe de las tasas establecidas para los supuestos de actualización de los derechos funerarios, que aparentemente no guardaba relación alguna con el coste estimado de los servicios de inscripción en el correspondiente padrón, por los que se supone que se cobraba.

Así, por ejemplo, costaba creer que el coste del trabajo de inscripción de los derechos dentro de un mismo grado de parentesco pudiera ser 10 veces superior al de una sepultura sencilla (de 25.000 ptas. a 250.000 ptas.).

Si, por el contrario, lo que se estaba gravando era la transmisión en sí de los derechos y no el servicio administrativo de actualización de éstos, estaríamos ante un

impuesto encubierto cuyo hecho imponible coincidiría con otros ya existentes (Sucesiones o Transmisiones Patrimoniales), y que carecería, además, del necesario soporte de Ley que exige el art. 31 de la Constitución.

En este sentido, tanto los informes de naturaleza económica aportados por la Corporación, como las informaciones facilitadas directamente en las reuniones mantenidas con los técnicos municipales, permitieron constatar que, efectivamente, el importe de lo recaudado por este concepto era inferior al coste de prestación del servicio.

Por otro lado, admitiendo que lo recaudado en concepto de tasas se correspondía con el coste del servicio, fue preciso analizar si las reglas establecidas por el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián para graduar el nivel de contribución de cada usuario respondían a criterios generales de capacidad económica, tal y como exige el art. 24.3 de la propia Norma Foral de Haciendas Locales.

Así, conviene recordar que la Ordenanza reguladora de las tasas por transmisión de derechos funerarios de ese municipio distinguía según se produjera ésta *inter-vivos* o *mortis causa*, y dentro de ésta última, en función del grado de parentesco entre el adquirente y la persona que figura como titular, existiendo diferencias que iban desde 25.000 ptas. que suponía la tasa por la transmisión de una sepultura sencilla de padres a hijos, si era *mortis causa*, hasta 1.000.000 de ptas. en el caso de que fuera *inter-vivos*.

Sobre este particular ya han tenido oportunidad de pronunciarse los tribunales de justicia: sirva por todas ellas la Sentencia del TSJ Cataluña, de 31 de mayo de 1996 (JT 1996/807), según la cual:

“...se ha venido declarando por esta Sala que la aplicación de estos criterios genéricos de capacidad económica, nunca pueden incurrir en arbitrariedad o irracionalidad. La interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, proclamada en el art. 9.3 de la Constitución (STC 108/1986, de 29 de julio), impide la aceptación de resultados como los aquí revelados, en que por el simple hecho de tratarse de una persona jurídica el importe de la tasa en relación con establecimientos idénticos, pero cuyos titulares son personas físicas, se aumenta en un 2.900 por 100. Tal resultado nunca puede ser consecuencia de “tener en cuenta” criterios genéricos de capacidad económica, que es lo establecido legalmente, sino producto de un manifiesto desvarío en la fijación de las tarifas.”

Desde esta perspectiva, el Ararteko formuló al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián la Recomendación N^o 82/1998 por la que se sugirió el establecimiento de una tasa única en concepto de actualización de derechos funerarios.

Fruto de esta recomendación, la ordenanza municipal aprobada provisionalmente, que se pretende que rija para el año 1999, supone una rebaja sustancial de las tasas que se venían abonando en las transmisiones *intervivos*, que, según los casos, se cifra en más de un 100% con respecto a las vigentes en 1998.

En cuanto a las tasas que genera la transmisión *mortis causa* de panteones, se reduce el número de escalas, equiparando el importe de los cuádruples o mayores a los de las sepulturas triples.

Por su parte, la Corporación insistió en la incidencia que en la prestación del servicio tiene el grado de parentesco que el solicitante guarda con el titular originario del derecho y, por tanto, el fundamento, desde la perspectiva del Ayuntamiento, de que la tasa fuera diferenciada.

En efecto, hemos de tener en cuenta que existe una obligación impuesta en la ordenanza de actualizar la titularidad del panteón tan pronto como fallezca su titular

originario, y este incumplimiento por parte de los herederos repercute en la complejidad de la labor administrativa que se provoca al solicitar la actualización.

Por otro lado, no podemos olvidar que, una vez que se actualiza el derecho, se genera una nueva expectativa de uso del panteón, de hasta 99 años, lo que exige que el proceso de acreditación del derecho de los solicitantes se produzca con absoluta rigurosidad.

Ahora bien, en lo que concierne a esta última cuestión, es preciso indicar que al igual que la relación coste-recaudación en estos supuestos exige el establecimiento de una tasa más elevada, existen otros en los que debiera reducirse aún más. Porque como ha reconocido el propio Ayuntamiento en sus diferentes informes, lo que no puede superar el importe de las tasas es el coste de prestación del servicio tomado en su conjunto.

De ahí que desde la institución del Ararteko se siga abogando por el establecimiento progresivo de una tasa única, una vez normalizado el proceso de actualización de titularidades que en la actualidad se encuentra en marcha, objetivo al que el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián se ha comprometido expresamente.

Así, considerando aceptada la Recomendación nº 82/98, se procedió al cierre y archivo de los expedientes de queja tramitados sobre esta cuestión.

⇒ Precios Públicos por utilización de las piscinas municipales (810/98)

• Reclamación

Se recibió un escrito de queja contra la existencia de precios diferenciados para el disfrute de las piscinas municipales del municipio de Asparrena, según el usuario fuera o no residente de ese municipio.

El reclamante, usuario habitual de las piscinas en la época estival, planteaba la posible discriminación que representa el hecho de que tanto los abonos de verano, como las entradas de diario, sean más caros si quien las abona no está empadronado en el municipio.

• Análisis

Sin perjuicio de que tales precios públicos hubieran sido aprobados por el procedimiento legalmente establecido, se consideró oportuno indicar a la Corporación citada que, si bien el caso del municipio de Asparrena no es único, ya que existen otros servicios prestados por la Administración local en los que la residencia del sujeto pasivo es tomada en consideración a la hora de establecer la cuantía del precio a abonar, la preocupación de esta institución, una vez que la posible discriminación ha sido planteada por un ciudadano, es que, a la luz de la normativa vigente en materia de haciendas locales, este criterio no encuentre suficiente amparo.

Así, se hizo ver al Ayuntamiento que, en materia de precios públicos, rige el principio de que su importe ha de cubrir como mínimo el coste del servicio prestado (art. 47.1 de la Norma Foral de Haciendas Locales). A pesar de ello, cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, podrán fijarse por debajo de este límite (art. 47.3).

No se ofrecen en el precepto mayores concreciones, que hubieran sido deseables para evitar eventuales desigualdades. Sin embargo, en virtud de la aplicación supletoria del art. 26.2 de la Ley de Tasas y Precios Públicos será necesaria la oportuna justificación de estos precios "políticos" o "subvencionados" en la memoria económico-financiera, si bien la apreciación de aquellas razones queda al libre criterio de la Corporación.

Otra cosa es que tales razones incurran en arbitrariedad o desviación de poder, en la medida en que no se fundamenten en el principio de capacidad económica o en otra finalidad tutelada constitucionalmente.

En esta misma dirección apunta el art. 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, cuando establece que:

- “1. La tarifa de cada servicio público de la Corporación será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias.
2. No obstante, podrán establecerse tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles.”

Desde esta perspectiva, es evidente que la residencia en el municipio no pone de manifiesto una determinada capacidad económica del obligado al pago, ni tiene incidencia en el coste de prestación del servicio.

• Resultado

La Corporación nos manifestó su opinión al respecto mediante un escrito de su Alcalde, en el que nos informó de que las consideraciones realizadas en el informe del Ararteko habían sido puestas en conocimiento del Pleno de la Corporación, y serían tenidas en cuenta en la próxima modificación de tarifas de la Ordenanza fiscal reguladora de dichos precios públicos.

Por lo tanto, considerando agotadas las actuaciones hasta donde nuestra competencia alcanza, se procedió al archivo del expediente.

⇒ *Condición de sujeto pasivo del Recurso Permanente de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (2350/98)*

• Reclamación

El reclamante, de profesión arquitecto, se encontraba dado de alta en el epígrafe correspondiente del Impuesto sobre Actividades Económicas.

No obstante, considera que no debe abonar el recurso, ya que su actividad no es asimilable al concepto de actividades “*comerciales, industriales y navieras*”.

• Análisis

A este respecto, y tal como tuvimos oportunidad de señalar con motivo de la tramitación de otro expediente de queja, esta institución añadiría que, efectivamente, la Norma Foral 10/93, de 18 de noviembre, reguladora del Recurso Cameral establece que estarán obligados al pagarlo las personas físicas o jurídicas que hayan ejercido las actividades a que se refiere el art. 6 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, y, en tal concepto, queden sujetos al IAE.

Pero este artículo excluye en todo caso los servicios correspondientes a “*profesiones liberales no incluidas expresamente en el párrafo anterior*”, y la actividad desarrollada por los arquitectos no lo está.

Desde este punto de vista, parece evidente que, tras la citada declaración general que efectúa el apartado 1 del art. 6 citado, y que se completa con el apartado 3, el apartado 2 pretende precisar el alcance exacto de esta declaración.

Así, por un lado, el párrafo primero del apartado 2 cita expresamente, por si hubiera alguna duda, aquellas actividades cuyo ejercicio debe considerarse que atribuye la condición de elector.

Por otro, el párrafo segundo, cita expresamente aquellas actividades que, aun considerándose susceptibles de ser incluidas en la definición general del apartado 1, no atribuyen la condición de elector.

Dicho esto, la actividad desarrollada por el reclamante, aun estando sujeta al IAE, no se cita expresamente en el referido párrafo primero del apartado 2, al igual que no se citan otras profesiones liberales también sujetas al IAE, pero que no atribuyen la condición de elector de la Cámara, y, por tanto, no generan la obligación de pago del recurso cameral.

- Resultado

Trasladadas estas consideraciones a la Cámara de Comercio de Bilbao, mediante escrito de su Presidente se puso de manifiesto que,

“...tras la comprobación de nuestras bases de datos hemos de señalar que D. xxxx desarrolla dos actividades, una la relacionada con su actuación como profesional y otra, la de alquiler de locales de negocio.

Respecto a la actividad como profesional de la arquitectura hemos de apuntar que, tal y como cita en su escrito, en el párrafo segundo del artículo 6.2 de la Ley 3/1993 queda recogida la exclusión de la condición de elector de los profesionales liberales, por lo que la actividad de un arquitecto no es considerada como electora de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao y, por tanto, no está obligada al pago del recurso cameral permanente.

Sin embargo D. xxxxx se encuentra dado de alta en un segundo epígrafe del impuesto de actividades económicas, el 86120 de la sección primera, que se refiere al ‘alquiler de locales industriales y otros alquileres n.c.o.p.’.

Esta actividad sí es identificada como integrante del cuerpo electoral de la Cámara en el Reglamento de Régimen Interior de la Cámara de Comercio Industria y Navegación de Bilbao, aprobado por la Viceconsejería de Comercio y Consumo del Gobierno Vasco en julio de 1997, habiéndose constatado que la liquidación remitida se ha practicado sobre la actividad de alquiler de bienes inmuebles, y no sobre la actividad de arquitecto.

No obstante, para que la actividad de alquiler de bienes inmuebles pueda ser considerada como actividad empresarial y, por ende, electora de la Cámara de Comercio, ha de cumplir con los requisitos exigidos por el artículo 40.dos de la Norma Foral del IRPF (que en el desarrollo de la actividad se cuente al menos con un local exclusivamente destinado a llevar a cabo la gestión de la misma, y que para el desempeño de aquella se tenga al menos una persona empleada con contrato laboral) requisitos que, tras las comprobaciones necesarias, el Sr. xxxxxx no reúne.

Hemos de entender que el alta en el epígrafe 86120 se ha producido con efectos meramente censales, para que el Sr. xxxxxx pueda practicar las liquidaciones trimestrales de IVA, y que en la liquidación del Recurso Cameral Permanente sobre el IRPF por la actividad de alquileres de locales, se han tomado por error los rendimientos de la actividad profesional como arquitecto.

Por todo ello se ha procedido a comunicar a la Hacienda Foral de Bizkaia la baja de dicha liquidación.”

Considerando solucionado el objeto de la queja se cerró y archivó el expediente.

⇒ *Aplicación retroactiva de tarifas de transporte de viajeros (1/980, 2/980, 3/980 y 7/980)*

- Reclamación

Durante los primeros días de 1998, esta institución constató que las nuevas tarifas propuestas por las empresas públicas Euskotren, Metro Bilbao, Bilbobús y Compañía del Tranvía de Donostia habían sido aprobadas por la Comisión de precios de Euskadi en diciembre de 1997, y que su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco no se produjo hasta mediados de enero de 1998.

Por lo tanto, tal y como las propias resoluciones expresaban, su entrada en vigor debía producirse al día siguiente de su publicación en el BOPV.

Pese a ello, todas las empresas citadas habían empezado a cobrar las nuevas tarifas a partir del 1 de enero de 1998.

- Análisis

En este sentido, fue preciso llamar la atención de sus respectivos responsables sobre la improcedencia de dotar de efectos retroactivos a estas tarifas, en virtud de los principios contenidos en la propia Constitución y en la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el vicio de nulidad que ello acarrearía, con la consiguiente obligación de reembolso a todos aquellos usuarios que acreditaran haber efectuado el pago en el período comprendido entre el uno de enero y la fecha de publicación de los correspondientes boletines.

En consonancia con lo anterior, se apuntó la necesidad de habilitar un procedimiento que permitiera reembolsar a los usuarios, de manera sencilla y rápida, el exceso abonado.

Las empresas de transporte alegaron en su defensa que habían obrado diligentemente, al remitir a la Comisión de Precios la propuesta con las nuevas tarifas con la suficiente antelación como para que su aprobación y publicación se hubiera producido el 1 de enero de 1998.

En todo caso, si bien las razones alegadas podían tener incidencia en la imputación de responsabilidades derivadas de esta actuación, resultaban irrelevantes a la hora de determinar la adecuación a derecho de los actos administrativos dictados con base en una disposición que no se encontraba aún en vigor.

- Resultado

Se recordó a todas las empresas afectadas el deber legal de devolver las cantidades cobradas en exceso a los usuarios.

Por otro lado, con el fin de evitar que esta situación se reprodujera en futuros ejercicios, y sin perjuicio de que otros organismos implicados corrigieran determinadas disfunciones que habían podido influir en la generación de la situación denunciada, se consideró preciso recordar a las empresas la obligación de verificar, antes de su aplicación, que las nuevas tarifas propuestas hayan sido aprobadas por el órgano que tiene atribuida en la CAPV la competencia en materia de precios autorizados, a saber, la Comisión de Precios de Euskadi, y que se haya publicado en el Boletín Oficial del País Vasco.

Tras comprobar que todas las empresas afectadas habían iniciado el proceso de devolución de las cantidades ingresadas en exceso en el período en el que las nuevas tarifas no estaban aún en vigor, se procedió al archivo de los expedientes.

⇒ *Sobre la ilegalidad del cobro de los denominados derechos de alta e inspección por suministro de gas natural en la CAPV (13/98O, 14/98O)*

- Reclamación

En el mes de febrero de 1998, el Ararteko inició sendas actuaciones de oficio, primero ante la empresa Bilbogas y a continuación ante el Departamento de Industria del Gobierno Vasco, con el fin de determinar la adecuación a la legalidad vigente del cobro de estos derechos, cuya exigencia se produce en el momento de iniciar la prestación del suministro, y cuyo importe varía desde las aproximadamente 7.000 ptas. en Álava a las 23.000 en Bilbao.

- Análisis

Fruto del análisis de la problemática descrita, el Ararteko formuló a la empresa Bilbogas la Recomendación nº 25/1998, de 20 de febrero.

En ella se concluía que, a juicio de esta institución, estos derechos tienen el carácter de prestación patrimonial de carácter público y, por lo tanto, en virtud del art. 31.3 de la Constitución, han de ser fijados por una norma con rango de Ley.

Esta afirmación se basa en el hecho de que estamos ante un servicio público **esencial, que además se presta** por el **sector público** sin la concurrencia efectiva del sector privado, en posición de monopolio de hecho, lo que a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, contenida en la tantas veces referida sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, determina su carácter de prestación patrimonial de carácter coactivo.

La calificación de las prestaciones debe hacerse, en este sentido, desde la perspectiva del sujeto pasivo obligado a satisfacerlas, de manera que si el único medio que le queda al usuario para eludir el pago es abstenerse de utilizar el servicio, estamos ante una prestación pública coactiva, sometida, en consecuencia, al principio de reserva de Ley para su establecimiento.

La STC nº 185/95 consagra, en boca de la doctrina más autorizada, un concepto material de prestaciones patrimoniales públicas coactivas, sujetas a la reserva de Ley, de acuerdo con el cual resulta claro que el dato de que el gestor del servicio sea una persona jurídica privada no convierte en privada la prestación pecuniaria que paga el usuario. Por tanto, cuando concurren las circunstancias de coactividad que señala la STC, la reserva de Ley será de aplicación cualesquiera que sean las formas de gestión del servicio (Aragón Beltrán, "Anuario de Hacienda Local", 1998; en el mismo sentido, el propio García de Enterría, "RAP 1953"; Ramallo Massanet, "Tasas, Precios Públicos y Precios Privados", RDF nº 90/1996; Pages y Galtés, "Fiscalidad de las Aguas", 1995).

La reserva de Ley supone, en esencia, que la cuantía cuyo pago se impone de manera coactiva al usuario de un servicio deba ser fijada previamente por sus representantes elegidos democráticamente, y no por las propias empresas concesionarias del servicio.

Ello nos lleva, inevitablemente, a que en ausencia de una disposición de rango legal que establezca los elementos esenciales de esta prestación, entre ellos su cuantía, el cobro haya de reputarse nulo.

En definitiva, afirmábamos que, ya sean calificados los derechos de alta e inspección como tasa autonómica, ya lo sean como tasa local, en virtud de cuál sea la administración que asuma la prestación del servicio, en todo caso su establecimiento deberá

producirse por una norma con rango formal de Ley: Ley del Parlamento vasco u Ordenanza municipal amparada por la Ley de Haciendas Locales, respectivamente.

Así, el día 27 del mismo mes de febrero se solicitó información acerca de las medidas que el citado Departamento de Industria pensaba adoptar para adecuar a la legalidad vigente el cobro de los denominados “derechos de alta e inspección”, que las empresas suministradoras de gas natural cobran a los usuarios de este servicio en la CAPV.

Esta petición fue precedida de la comparecencia del Consejero de Industria ante la Comisión competente del Parlamento Vasco, en la que ya reconoció la existencia de vacíos y lagunas normativas en esta materia.

Esta institución consideraba como una opción idónea, con vistas a dotar de la adecuada cobertura legal la sujeción a gravamen de futuros hechos imponderables de esta tasa, cuando menos respecto de los municipios que no hubieran asumido la reserva prevista en la legislación vigente, que la definición de sus elementos esenciales se incluyeran en la propia Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la CAPV, cuya reforma se encontraba en fase de tramitación parlamentaria.

Lo cierto es que el Pleno del Parlamento Vasco aprobó el 29 de mayo la Ley 13/1998, de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma, en la que no se incluyó el hecho imponible correspondiente al alta e inspección por suministro de gas que prestan las empresas concesionarias.

Por el contrario, el Departamento de Industria, Agricultura y Pesca comenzó a trabajar en un proyecto de decreto que regule los costes de los servicios que las empresas concesionarias del suministro de gas natural presten a sus usuarios.

A este respecto, resulta obvio señalar que con la aprobación de este decreto no se daría satisfacción al principio de reserva de Ley que se propugna en materia de establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público, por mor del art. 31.3 de la Constitución.

A juicio de esta institución, una vez abordada la tarea de dictar una normativa propia que venga a cubrir el vacío existente en materia de derechos de alta e inspección del servicio de suministro de gas, no pueden obviarse los fundamentos de la STC nº 185/95, y, por tanto, no se puede pretender subsanar la carencia detectada con una norma de rango meramente reglamentario.

Por otro lado, aun cuando el Departamento de Industria y las empresas suministradoras quisieran dotar de efectos limitados a la STC nº 185/95, respecto a periodos anteriores a la fecha del fallo, es preciso subrayar que los derechos de alta e inspección que se han venido cobrando antes de la puesta en servicio de las instalaciones, no habían sido establecidos, ni basándose en las prerrogativas que la legislación de contratos otorga a las administraciones públicas para fijar en el título concesional las tarifas a percibir de los usuarios por el concesionario, ni mediante ninguna otra norma de carácter legal o reglamentario.

En efecto, la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi ostenta la condición de titular del servicio público de gases combustibles, en virtud del Real Decreto 1.255/1981, de 8 de mayo, de traspaso de servicios en materia de industria, energía y minas, en relación con el art. 1º de la Ley 10/1987, del gas.

Por su parte, el art. 1 del Reglamento General del Servicio Público de Gases Combustibles, aprobado por el Decreto 2.913/1973, atribuye a la administración competente en materia de industria la regulación, entre otras cuestiones, de las condiciones de suministro, tarifas, aparatos de medida y su verificación, sanciones y recursos, etc.

Pese a todo, tales prerrogativas no han sido ejercidas por la CAPV, y en este sentido, podemos hablar de una falta absoluta de cobertura legal de estos cobros, lo que determina su nulidad.

Por todo lo expuesto, y en virtud de lo establecido en el art. 11 de la Ley 3/85 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta Institución, se formuló la siguiente

RECOMENDACIÓN Nº 62/1998

- En tanto en la prestación del servicio público de suministro de gas natural, concurren las notas que según el Tribunal Constitucional caracterizan a las prestaciones patrimoniales de carácter público, es decir, tratarse de un servicio público esencial y no existir concurrencia efectiva con el sector privado en su prestación, el cobro de los derechos de alta e inspección habrá de establecerse mediante una norma con rango formal de Ley.
- Deberá instarse de las empresas suministradoras de gas la anulación de los cobros efectuados en concepto de “*derechos de alta e inspección*”, así como en cualquier otro concepto que no goce de la correspondiente cobertura legal, y procederse, en consecuencia, a la devolución de las cantidades ingresadas por los usuarios.

El Departamento de Industria, por su parte, antes de tomar una decisión sobre el cumplimiento de esta recomendación, optó por solicitar un dictamen del Consejo de Estado, órgano consultivo de la propia Administración, que se pronunció el pasado 10 de octubre.

En este informe, el Consejo de Estado califica de “*legítimo*” el cobro de los derechos de alta e inspección, lo que no equivale a “*legal*”, porque los éstos no estaban previstos en ninguna disposición de rango legal o reglamentario, y aconseja que en el futuro sean fijados por la Administración.

En suma, el Consejo de Estado viene a decir lo que el Ararteko viene afirmando tanto en los informes elaborados al efecto como en las reuniones mantenidas con el Departamento de Industria. A saber, que es legítimo que las empresas suministradoras pretendan recuperar el costo de prestación de un servicio como la inspección y alta de la instalación, pero que esta pretensión, con base en los argumentos expuestos a lo largo de este escrito, ha de supeditarse a una serie de exigencias jurídico-formales.

La exacción, por tanto, según el Consejo de Estado es “*legítima*”, pero debería ser regulada por la administración concedente.

Que el cobro sea legítimo, que es lo único que el Consejo de Estado se atreve a afirmar, no significa que sea legal. Y en el ámbito en el que nos movemos, poco o ningún valor tiene calificar un acto como legítimo, término más propio del derecho natural.

Es decir, lo que se pedía del Consejo de Estado es que se pronunciara acerca de la legalidad o ilegalidad de los cobros, y no acerca de su legitimidad o licitud, adjetivos que ya con anterioridad habían sido atribuidos por el propio Ararteko.

Por el contrario, el Consejo de Estado concluye que la exigencia de tales derechos es legítima y no es preciso que se autorice por Ley, pero al mismo tiempo se considera aconsejable que en el futuro sea regulada por la Administración concedente.

En todo caso, la recientemente aprobada Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de Hidrocarburos ha optado por incluir en su texto los denominados derechos de alta, remitiendo a la normativa que las comunidades autónomas aprueben el estableci-

miento de su régimen económico, respecto a los distribuidores que desarrollen su actividad en su ámbito territorial.

Ello supone, en sí mismo, un reconocimiento tácito de la validez de la tesis mantenida por la institución del Ararteko sobre el sometimiento de estas prestaciones a la reserva de Ley.

Por último, hay que advertir que resultaría inútil que, basándose en el dictamen del Consejo de Estado, la Administración vasca pretendiese dotar de efectos retroactivos a una disposición dictada en el momento actual o incluso en el futuro, aspirando con ello a subsanar una situación pasada.

Si a la luz del dictamen del Consejo de Estado el cobro de estos derechos es legítimo, y el Departamento de Industria lo interpreta como sinónimo de legal, no habría necesidad de exigir a las empresas suministradoras la devolución de cantidad alguna. Si por el contrario, entendemos que una cosa es que el cobro sea legítimo, y otra muy distinta que sea legal, y para esto último es precisa su fijación previa por la Administración, ya sea mediante una disposición legal o reglamentaria, tal y como se planteaba en la Recomendación nº 62/1998 formulada por el Ararteko al Departamento de Industria del Gobierno Vasco, que ahora es reconocida por el propio Consejo de Estado, tal carencia resultaría ahora insubsanable.

Tomando como base las consideraciones expuestas, el 16 de octubre el Ararteko se dirigió nuevamente al Departamento de Industria del Gobierno Vasco, haciéndole participe de las conclusiones alcanzadas tras el análisis del dictamen citado, que son las siguientes:

CONCLUSIONES:

PRIMERA: Respecto de la naturaleza de los derechos de alta e inspección, y su consideración como prestaciones patrimoniales públicas, el dictamen del Consejo de Estado efectúa una lectura incompleta de la STC nº 185/95, que colisiona con la doctrina científica que se ha manifestado al respecto, y con las precisiones efectuadas por el propio TC en su posterior sentencia 18/97.

SEGUNDA: De acuerdo con el concepto material de prestación patrimonial pública diseñado por el TC, resulta claro que el dato de que el gestor del servicio sea una persona jurídica privada no convierte en privada la prestación pecuniaria que paga el usuario, de manera que cuando concurren las circunstancias de coactividad que señala el TC, la reserva de ley será de aplicación cualesquiera que sean las formas de gestión del servicio.

TERCERA: El servicio público de suministro de gas es un servicio calificado de esencial por la Ley 7/85, de Bases de Régimen local, que además se presta en régimen de monopolio por sus empresas concesionarias, ya sean públicas o privadas, lo que determina que en la exigencia del pago de los derechos de alta e inspección concorra la nota de coactividad que caracteriza a las prestaciones patrimoniales públicas.

CUARTA: El término legítimo no equivale a legal, y el dictamen del Consejo de Estado elude pronunciarse sobre la legalidad de los derechos de alta, que constituía el objeto de la consulta, afirmando a un tiempo que son legítimos, aun cuando su exacción no viene autorizada por ninguna disposición legal o reglamentaria, y que en el futuro resulta aconsejable su fijación por la Administración.

QUINTA: Esta carencia queda subsanada con vistas al futuro por la propia Ley 34/1998, de Hidrocarburos, lo que supone un reconocimiento tácito de la validez de las tesis defendidas por el Ararteko en la Recomendación 62/1998, de 23 de junio.

SEXTA: La aprobación en el momento actual por el Departamento de Industria de una disposición que pretenda subsanar la situación generada en el pasado por el cobro de los derechos de alta e inspección resultaría inútil desde el punto de vista del Derecho, si bien, desde la perspectiva de los usuarios del servicio puede reputarse en cierta medida satisfactoria, en cuanto restituye al menos parte de lo indebidamente cobrado, aunque insuficiente desde un punto de vista jurídico.

- Resultado

Por todo lo expuesto, y en virtud de lo establecido en la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, a juicio del Ararteko **debe permanecer invariable el contenido de la Recomendación 62/1998, formulada a ese Departamento de Industria el pasado 23 de junio, y procedería, en consecuencia, la devolución de todo lo cobrado a los usuarios del servicio en concepto de derechos de alta e inspección.**

En el momento de elaborar este informe se está a la espera de la decisión que finalmente adopte el Departamento de Industria del Gobierno Vasco.

B) Impuestos forales

⇒ *Falta de notificación reglamentaria de una resolución dictada por el Tribunal Económico-Administrativo Foral (1681/97)*

- Reclamación

En su declaración del IRPF del ejercicio 1991, el interesado procedió a la elevación al íntegro de sus rendimientos del trabajo personal, pues la empresa para la que trabajaba había practicado unas retenciones por un importe inferior al establecido legalmente.

Intentada la elevación al íntegro, como ya se ha indicado, esa Hacienda Foral practicó liquidación provisional no aceptándola, por lo que fue recurrida en reposición, igualmente desestimada y finalmente elevada al Tribunal Económico-Administrativo Foral (TEAF) de Gipuzkoa.

El interesado tuvo conocimiento de que el TEAF había resuelto su reclamación, en su sesión de fecha 11 de diciembre de 1996, por medio de la liquidación de intereses que le notificó la propia oficina gestora, sin que hasta el momento de presentar la queja le hubiera sido notificado, de manera personal e individualizada, el contenido de tal acuerdo.

- Análisis

Solicitada información al respecto de la Sección de IRPF de la Hacienda Foral, esta institución fue informada de que dicho acuerdo había sido notificado al interesado mediante su publicación en el Boletín Oficial de Gipuzkoa, aduciendo haber intentado la notificación personal en dos ocasiones, sin haberlo conseguido por encontrarse el interesado “ausente en horas de reparto”.

A este respecto, fue preciso recordar que una jurisprudencia reiterada y uniforme del Tribunal Supremo proscribía el acudir a la vía de la notificación edictal si no existe la certeza de la inutilidad de utilizar otros medios de notificación que permitan tener constancia de su recepción por el interesado. En este caso concreto, se constató que el interesado había mantenido un intercambio de comunicaciones fluido y sin contratiempos con la Hacienda Foral desde que se practicara la primera liquidación provisional que dio lugar al procedimiento, como lo prueba el propio hecho de que la liquidación de intereses girada con posterioridad a la resolución de la reclamación llegara a su conocimiento, y sin embargo, un trámite de vital importancia, como es la notificación de la resolución del TEAF, que incide decisivamente en su derecho a la tutela efectiva, se produjo mediante edicto, generando, a juicio de esta institución, una evidente indefensión.

La respuesta del propio TEAF de Gipuzkoa expresaba que *“...el intento reiterado de notificación sin resultados positivos constituye causa suficiente para acudir a la notificación por anuncio en el Boletín, no siendo obstáculo para ello las concretas horas que figuran en el sobre devuelto, pues conocido es que con el aviso que extiende el Servicio de Correos, el destinatario puede ir a retirar la notificación en horas no coincidentes con el horario laboral...”*.

A este respecto, resulta obligado indicar, por un lado, que la entrega del aviso por el empleado de correos no permite tener constancia de su recepción por el interesado, luego ha de entenderse que es un medio inválido para que la notificación se entienda practicada reglamentariamente.

Porque hay que advertir que el motivo que el agente notificador hizo constar en la correspondiente cédula fue *“ausente en horas de reparto”*, y no *“se ausentó”* o *“desconocido”*. Es decir, de tal expresión no cabía extraer que un nuevo intento de notificación hubiera sido igualmente inútil, lo que sí hubiera justificado el acudir a la vía edictal.

Por todo lo expuesto, entendiéndose que se había generado indefensión al interesado y en aplicación de lo establecido en el art. 11 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta Institución, se formuló la

RECOMENDACIÓN Nº 44/1998

Que se proceda a la notificación personal e individualizada al Sr. xxxxx del acuerdo adoptado por ese Tribunal en relación con la reclamación nº xxxxx, y se comunique a la oficina gestora la necesidad de retrotraer el procedimiento recaudatorio al momento en que tal notificación debió ser practicada conforme establece el ordenamiento jurídico.

• Resultado

Tras esta recomendación este organismo accedió a practicar nuevamente la notificación del fallo desestimatorio de la reclamación, de manera personal e individualizada.

Este hecho suponía en la práctica retrotraer el procedimiento administrativo al momento en que tal notificación debió producirse reglamentariamente.

Por esta razón, nos dirigimos nuevamente a la Dirección General de Hacienda, solicitando la anulación de la certificación de descubierto y providencia de apremio dictadas sobre las liquidaciones nº 52-793916000-00 y nº 57-823260100-05, lo que fue aceptado mediante escrito del Jefe del Servicio de Recaudación y Procedimientos Especiales.

Como consecuencia de ello, se devolvió la cantidad de 137.325 ptas. (95.669 y 41.656) en concepto de recargos indebidamente ingresados de las liquidaciones citadas, y se cerró y archivó el expediente.

⇒ *Inexistencia de hecho imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (995/98)*

- Reclamación

La interesada manifiesta que su hermano falleció el 18 de diciembre de 1996, siendo la única heredera y, por tanto, beneficiaria de un plan de pensiones suscrito con una entidad aseguradora privada.

Mediante autoliquidación presentada el 24 de diciembre de 1996, la reclamante ingresó una cuota por el referido impuesto de 17.771 ptas., sobre una base imponible de 2.620.715 ptas.

No obstante, con posterioridad, la empresa aseguradora, alegando una previsión contenida en las cláusulas contractuales del seguro de vida se negó a abonar la indemnización pactada.

En consecuencia, la reclamante solicitó de Hacienda la devolución de lo ingresado indebidamente, lo que provocó no sólo la negativa de esa Administración tributaria, sino la práctica de una liquidación complementaria de la que derivó la obligación de ingresar un total de 199.470 ptas. de principal más recargos.

- Análisis

Según se expresa en el recurso de reposición desestimatorio de la solicitud formulada por la interesada, la devolución no se deriva de ninguna de las causas contempladas en el Decreto 73/1991 de devolución de ingresos indebidos de naturaleza tributaria, por lo que no procede devolución alguna.

A este respecto, fue preciso indicar al departamento foral de Hacienda que, en primer lugar, en virtud del art. 3 de la NF 3/1990 del impuesto de sucesiones, constituye el hecho imponible del mismo,

“c) *La percepción de cantidades por los beneficiarios de contratos de seguro sobre la vida,...*”

Es evidente que, en la medida en que el art. 32.5 de la propia norma establece que las entidades de seguros no pueden efectuar la liquidación y pago de los concertados a menos que se justifique previamente el pago del impuesto, la interesada presentó la correspondiente autoliquidación, pero finalmente no llegó a percibir cantidad alguna. Por tanto, no se produjo el hecho imponible, ni pudo devengarse el impuesto.

En segundo lugar, aun cuando pueda entenderse que en el caso que nos ocupa no estamos ante una devolución de ingresos indebidos en sentido estricto, fue preciso indicar que el art. 1 de la Orden Ministerial de 22 de marzo de 1991, que desarrolla el Real Decreto 1.163/1990, sobre devolución de ingresos indebidos en territorio común, prevé que:

“En general, a falta de normas especialmente aplicables, se regirán por lo dispuesto en esta Orden las demás devoluciones de naturaleza tributaria, distintas de las devoluciones de ingresos indebidos”.

Trasladadas estas consideraciones al Departamento de Hacienda, la respuesta obtenida mediante escrito del propio Diputado Foral insistía en que la solicitud no se encuadraba en ninguno de los supuestos fácticos previstos en el art. 10.2 del Decreto 73/1991 de devolución de ingresos indebidos de naturaleza tributaria, por lo que no procedía devolución alguna.

Sin embargo, en el escrito del Diputado se contemplaba la posibilidad de acceder a la devolución si, fruto del proceso judicial emprendido por la interesada, ésta no llegara a cobrar las cantidades discutidas.

A juicio del Ararteko, resultaba más ajustado a derecho que se procediera a la devolución de lo ingresado, sin perjuicio de la potestad de la Administración para practicar la correspondiente liquidación provisional en el supuesto de que la demanda judicial fuera estimada.

- Resultado

Finalmente, desde la Dirección de Hacienda de Gipuzkoa, con carácter excepcional, atendiendo a las también especiales circunstancias del caso, se llegó a un acuerdo con el abogado de la reclamante, con el fin de que la deuda derivada de la liquidación practicada, fuera aplazada por el tiempo que durara la tramitación de la correspondiente demanda judicial, de manera que si finalmente ésta era estimada y la reclamante percibía la indemnización de la compañía aseguradora, abonaría el impuesto. Si por el contrario, la demanda interpuesta contra la compañía fuera desestimada judicialmente, la liquidación practicada sería anulada.

⇒ *Cambio de opción de tributación en IRPF (1998/98)*

- Reclamación.

Los reclamantes, que forman matrimonio, presentaron por error su declaración del IRPF en la modalidad individual. Una vez que advirtieron que esta opción les era menos beneficiosa, presentaron un recurso ante el administrador de tributos directos de la Hacienda Foral de Bizkaia, solicitando la anulación de la declaración presentada y la admisión de la declaración conjunta.

En el momento de presentar la queja no habían obtenido respuesta a su solicitud, pese a que el plazo de presentación de declaraciones acababa de finalizar.

- Análisis

A este respecto, es opinión de esta institución, ya manifestada anteriormente con motivo de la tramitación de otros expedientes de queja, que en los supuestos de evidente error por parte de los contribuyentes a la hora de ejercitar la opción de tributación en el IRPF, las administraciones tributarias han de permitir la rectificación de las autoliquidaciones presentadas.

En caso contrario, los efectos que derivan de tal imposibilidad de modificación resultan atentatorios del principio constitucional de capacidad contributiva, contenido en el art. 31 de la Constitución, al determinar que los contribuyentes paguen finalmente en concepto de IRPF una cantidad superior a la que por ley les corresponde.

Trasladadas estas consideraciones a los responsables de Hacienda, mediante un informe del Diputado Foral, se intentó desvirtuar la naturaleza de “*error material o de hecho*” del supuesto que nos ocupa, lo que, unido a la previsión del art. 88 de la Norma

Foral del IRPF, llevaba a ese Departamento a negar la posibilidad de rectificar la opción que solicitó el contribuyente.

Sin embargo, esta institución no había pretendido reconducir forzosamente a tal figura el caso expuesto, como tampoco lo ha hecho en los tramitados con anterioridad. Más exactamente, lo que se persigue es subsanar una disfunción del sistema de recaudación de los tributos que, a juicio de esta institución, colisiona con el mandato constitucional contenido en su art. 31.1, según el cual *“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**...”*

En este sentido, es evidente que, más allá de la calificación jurídica que se otorgue en sentido estricto a la conducta del contribuyente, estamos ante un error, en sentido no estrictamente tributario, que determina que el sujeto pasivo pague en concepto de IRPF una cuota superior a la que por Ley habría de corresponderle, y ello de manera involuntaria, no deseada, vulnerándose tales principios de igualdad y justicia del sistema tributario.

Así, independientemente de que el Ararteko haya recomendado expresamente en el último Informe al Parlamento Vasco la modificación de las correspondientes normas forales, con el fin de evitar que estos supuestos se reproduzcan en el futuro, resulta igualmente obligado instar de las administraciones tributarias la adopción de los medios que permitan subsanar estas situaciones una vez que se han producido.

Porque, tal y como se advertía igualmente en el Informe del Ararteko al Parlamento Vasco del año 1994, una doctrina reiterada del Tribunal Supremo obliga a la Administración, que utiliza al ciudadano en funciones impropias de él y propias de un funcionario técnico, a indicarle el cauce que debe seguir cuando, en la mención de los hechos o en la subsunción en el derecho, incide en error (STS 26/7/1994).

En definitiva, produciéndose este tipo de errores cuando ni siquiera ha finalizado el plazo de presentación de declaraciones, e incluso, en ocasiones, en el mismo momento de presentar la autoliquidación, el art. 88 de la Norma Foral del IRPF debe interpretarse de manera que permita su subsanación en vía de gestión.

• Resultado

Pese a todo, quedó clara la negativa de la Administración tributaria a acceder a lo solicitado por el interesado, amparándose en la imposibilidad de efectuar una interpretación extensiva del art. 88 de la Norma Foral del IRPF.

Al mismo tiempo, se afirmaba la voluntad de subsanar en el futuro situaciones como la descrita, para lo que se prevé su modificación en las Normas Forales del IRPF que actualmente se están debatiendo en las Juntas Generales.

A este respecto, es preciso indicar que, si bien con ello se culmina una aspiración puesta de manifiesto por el Ararteko en numerosos informes, cuya regulación hasta el momento quedaba fuera del alcance de las instituciones de los territorios históricos, dado el alcance del Concierto Económico, no es menos cierto que en el camino hasta su consecución se han producido situaciones de hecho injustas, desde un punto de vista material, que podían haberse evitado en vía de gestión.

Porque, si algo hemos constatado en los años de funcionamiento de la institución, es que, más allá de los medios materiales y personales que las administraciones tributarias han puesto a disposición de los contribuyentes, en las campañas de declaración del IRPF se han seguido produciendo situaciones como la expuesta en esta queja.

C) Impuestos municipales

⇒ *Falta de notificación personal de la liquidación de alta en el Padrón del IBI (637/98)*

• Reclamación

El reclamante, vecino de Donostia/San Sebastián, manifestaba que en el año 1996 adquirió la vivienda que constituía su actual domicilio, razón por la que la liquidación del IBI de 1997 había de entenderse que era la de alta en el padrón de este impuesto.

No obstante, la primera notificación de la que tuvo conocimiento al respecto fue practicada con un recargo de apremio del 10% sobre el principal de la deuda.

• Análisis

A este respecto, fue preciso recordar al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que, en virtud de lo establecido en el art. 124 de la Norma Foral 1/1985, General Tributaria del Territorio Histórico de Gipuzkoa, las liquidaciones tributarias se notificarán a los sujetos pasivos, como regla general, y en particular, tratándose de tributos de cobro periódico por recibo, habrá de notificarse la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula.

El Ayuntamiento, por su parte, en el informe remitido indicaba que es criterio del recaudador ejecutivo municipal que el art. 124 de la Norma Foral 1/1985, General Tributaria, ha de interpretarse en el sentido de que la notificación personal en los tributos de cobro periódico sólo procede en los supuestos de alta de la finca, no del sujeto pasivo.

No obstante, se hizo ver a la Corporación que tal interpretación podía resultar contraria a una jurisprudencia reiterada y uniforme del Tribunal Supremo y del propio Tribunal Constitucional, de la que el ejemplo más reciente es la STC nº 73/96, de 30 de abril, que dice:

“...estas notificaciones colectivas mediante edictos se refieren a aquellas liquidaciones de tributos de cobro periódico por recibo que, de manera automática han de girarse periódicamente, **sin variación ni modificación en sus elementos esenciales** respecto de la primera liquidación notificada personalmente.” (FJ cuarto).

En este sentido, es evidente que el sujeto pasivo es uno de los elementos esenciales de los tributos, y, por ende, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, por no decir que el más importante, ya que de un ejercicio a otro ha cesado la obligación de pago para el transmitente de la finca y ha nacido para el adquirente.

Por otro lado, el alta en el padrón comprende no sólo los datos relativos a la finca objeto de gravamen, sino igualmente los referidos a su titular, con lo que el 1 de enero del ejercicio siguiente a aquel en que se adquiere la vivienda, el impuesto se devenga para el nuevo propietario.

Por lo expuesto, el Ararteko se reafirmó en que, en este caso, la primera liquidación de alta en el padrón era la correspondiente a 1997, y, por lo tanto, debería haberle sido notificada de manera personal.

• Resultado

Finalmente, el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián decidió que *“al no llegar a practicarse notificación individual de la liquidación al haber variado los ele-*

mentos esenciales respecto de la primera liquidación, procede estimar la reclamación e iniciar el procedimiento para la devolución del recargo de apremio ingresado con fecha 10 de Diciembre de 1997, que asciende a la cantidad de 2.935.-ptas.”

Considerando solucionado el objeto de la queja se procedió al archivo del expediente.

⇒ *Denegación de exención por minusvalía en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (2129/98)*

- Reclamación

Una ciudadana que padece una minusvalía física del 50% sometió a la consideración del Ararteko la desestimación por parte del Ayuntamiento de Bilbao de su solicitud para beneficiarse de la exención por minusvalía en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (en adelante IVTM).

La referida entidad local había acordado desestimar la práctica de la exención, ya que consideraba que el vehículo al que se pretendía aplicar la exención estaba adaptado para que lo condujera una persona que padece una discapacidad.

La afectada rebatía este argumento, alegando que el vehículo del que era titular contaba de serie con una caja de cambios automática, por lo que cumplía la condición restrictiva impuesta por la Jefatura de Tráfico para circular y, en consecuencia, no precisaba de modificaciones adicionales para que estuviera adaptado a su discapacidad.

- Análisis

El Ararteko remitió a la referida corporación un informe en el que destacaba que se había producido un cambio normativo sustancial en la configuración de la exención, de manera que, con el nuevo tenor otorgado al art. 6.1.d) de la Ordenanza fiscal reguladora del IVTM, resultaba todavía más evidente que constituía un dato anecdótico el hecho de que el automóvil dispusiese de caja de cambios automática instalada en un taller mecánico o en la propia fábrica.

Asimismo, recordamos al Ayuntamiento de Bilbao que la exención se predica del vehículo adaptado y que el automóvil de la afectada con la modificación introducida de serie se encontraba perfectamente adaptado para que la condujera una persona con una discapacidad física.

Finalmente, se dejó constancia de que la calificación como vehículo adaptado de un automóvil producido en serie, dotado de caja de cambios automática, no era una circunstancia desconocida para el Ayuntamiento de Bilbao, ya que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia había reconocido que se puede predicar esta calificación de los vehículos, en una causa en la que había sido parte demandada esa entidad local.

- Resultado

Las razones expuestas, unidas al agravio comparativo que suponía la falta de compensación del gasto extra que implicaba para una persona discapacitada la adquisición de un automóvil adaptado de serie, motivaron que el Ararteko recomendase al Ayuntamiento de Bilbao que se aplicase a la reclamante la exención solicitada.

Esta recomendación, a la fecha de cierre del ejercicio 1998, se encuentra pendiente de recibir respuesta.

6. INTERIOR

6.1 INTRODUCCIÓN

A lo largo del ejercicio del año 1998, se han presentado ante el Ararteko 92 quejas encuadrables en el área de Interior, por actuaciones llevadas a cabo, fundamentalmente, por órganos y servicios del Departamento de Interior del Gobierno Vasco y de los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma. Efectuando un análisis comparativo, desde el punto de vista cuantitativo, se ha producido una disminución del número de quejas en relación con las 104 que fueron presentadas en el ejercicio correspondiente al año 1997. El cómputo de las quejas presentadas, por subáreas, es el siguiente: 62 en la de tráfico, 21 en la denominada subárea de orden público, y 9 en la subárea residual.

De las 62 quejas tramitadas en la subárea de tráfico, la mayor parte -44- se refieren a actuaciones relacionadas con el ejercicio de competencias en materia de régimen sancionador: 13 con la Dirección de Tráfico y Parque Móvil del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, 8 con el Ayuntamiento de Bilbao, 1 con el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, 16 con el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, 3 con el Ayuntamiento de Lasarte-Oria, y 1 con los Ayuntamientos de Getxo, Ermua y Urnieta. El resto de las quejas -18- se refieren a diversas cuestiones (régimen de la OTA, reserva de estacionamientos a minusválidos, señalizaciones, etc.) y su distribución ha sido la siguiente: 1 con el Departamento de Interior del Gobierno Vasco, 3 con el Ayuntamiento de Bilbao, 4 con el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, 1 con el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, 2 con cada uno de los de Bakio y Getxo, y 1 con Barakaldo, Busturia, Arrasate, Ibarra y Oñate.

Mediante las 21 quejas correspondientes a la subárea de Orden Público se han sometido a la consideración del Ararteko 16 actuaciones de funcionarios de la Ertzaintza, 3 actuaciones de funcionarios de la Policía Local de Bilbao, 1 de funcionarios de la Policía Local de Irun (Gipuzkoa) y 1 de funcionarios de la Policía Local de Leioa (Bizkaia). De estas quejas, 3 han sido objeto de suspensión, al haberse interpuesto por los mismos hechos denuncia ante los tribunales de justicia.

Las 9 quejas correspondientes a la subárea residual están relacionadas con actuaciones del Departamento de Interior (vigilancia policial en módulo penitenciario/hospitalario, cumplimiento de la Ley de Juego y aplicación del Programa de Ayudas a las Víctimas del Terrorismo), del Ayuntamiento de Bilbao (aplicación del régimen sancionador por venta ambulante), del Ayuntamiento de Mungia (aplicación del régimen sancionador en materia de horarios de establecimientos de hostelería) y del Ayuntamiento de Arrasate (cuatro quejas por empadronamiento de extranjeros tramitadas como expediente colectivo).

Además de las quejas tramitadas a instancia de parte, se han incoado de oficio otros 9 expedientes relacionados con los siguientes asuntos: vehículo utilizado para el traslado de un preso a un centro hospitalario -tramitación suspendida por haberse interpuesto denuncia judicial- y estado de los siguientes centros de detención: Comisaría de la Ertzaintza de Galdakao y Zarautz y de las Policías Locales de Vitoria/Gasteiz, Barakaldo, Bermeo, Galdakao, Lekeitio, Santurtzi e Irun.

Desde un punto de vista material, es de destacar la disminución de las quejas presentadas en la subárea de tráfico, respecto a las del ejercicio 1997. Este decremento se hace más ostensible en las relacionadas con la actuación de los órganos competentes

de la Dirección de Tráfico y Parque Móvil del Departamento de Interior del Gobierno Vasco. Sin perjuicio de que ya el número de las quejas presentadas a lo largo de los ejercicios anteriores suponga un contingente de relativa relevancia en cuanto a la cuantía de los expedientes sancionadores que se tramitan por ese órgano de la Administración, lo cierto es que la reducción observada podría hacernos concluir que el ejercicio de esa actividad sancionadora ha mantenido unos adecuados niveles de corrección. Desde el desarrollo de nuestra actividad de control puede destacarse un acercamiento de posiciones en aspectos que, en anteriores informes, calificábamos como de discrepantes. En este sentido, entendemos necesario referir que, como consecuencia de contactos mantenidos entre responsables de la Dirección de Tráfico y Parque Móvil y de esta institución, han podido solventarse de manera favorable a sus promotores -sin necesidad de formular recomendación alguna- un número de quejas porcentualmente importante, en relación con el total de las presentadas. El origen de estas quejas se encontraba en la forma de justificar la falta de notificación de las denuncias cuando no se detenía el vehículo en el momento de constatarse la infracción. La falta de acuerdo sobre la incidencia de este aspecto del procedimiento en la validez del expediente había procurado, como se ha anticipado, unas discrepancias que, hoy por hoy, podríamos considerar como superadas.

En expedientes de queja iniciados en el ejercicio correspondiente a 1998, así como en aquellos resueltos este año pendientes de ejercicios anteriores, se ha constatado la utilización inadecuada del procedimiento edictal para notificar todos o algunos de los acuerdos adoptados por las autoridades competentes en los correspondientes expedientes sancionadores. Esta incidencia se ha observado, especialmente, en las quejas que tienen su origen en expedientes sancionadores tramitados por el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, cuando, como consecuencia de que el destinatario del remitido no se encuentra en su domicilio, se tramitan las notificaciones por medio del boletín oficial correspondiente y del tablón de anuncios del Ayuntamiento. Hemos de reconocer que los servicios municipales de Vitoria/Gasteiz intentan la notificación personal de los acuerdos en tres ocasiones, si bien no existe variación en la franja horaria en la que se efectúan. Tras el tercer intento infructuoso de notificación personal, por ausencia del destinatario, se utiliza el procedimiento edictal. Entendemos que, en aplicación de la recomendación de carácter general insertada en el informe correspondiente al ejercicio de 1994 bajo el epígrafe "*La práctica de la notificación edictal en los procedimientos sancionadores de la Administración al amparo de las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*", esa práctica no resulta conforme con las previsiones del artículo 59.4 de la norma citada. La importancia sustancial de la forma en la que las notificaciones de los actos que se dictan en los expedientes administrativos sancionadores nos obliga a insistir en la necesidad de que se respeten escrupulosamente las previsiones normativas, por cuanto su desconocimiento puede conllevar una vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 24 de la Constitución.

Las quejas formuladas por actuaciones de los funcionarios de los cuerpos de policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Ertzaintza y Policías Locales han tenido su origen en eventuales irregularidades presuntamente cometidas en el ejercicio de sus responsabilidades de prevención y persecución de actividades contrarias al ordenamiento jurídico. Como ha ocurrido en anteriores ocasiones, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 13 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y

regula esta institución, algunas de las quejas, en concreto 4, no han podido tramitarse, pues se han residenciado los asuntos en los órganos de la jurisdicción penal.

Con respecto a las actuaciones de cuerpos policiales, se mantuvieron contactos con familiares de ciudadanos a quienes se había aplicado la legislación antiterrorista en detenciones practicadas por funcionarios de cuerpos estatales de policía, así como de la Ertzaintza. En esos contactos se refirieron malos tratos por parte de los funcionarios policiales. Teniendo en cuenta que la mayor parte de las intervenciones correspondían a la Guardia Civil y al Cuerpo Nacional de Policía, las actuaciones se remitieron al Defensor del Pueblo. De las 83 detenciones, 15 fueron practicadas por funcionarios de la Ertzaintza. Por esa razón, se trasladó el asunto al Departamento de Interior del Gobierno Vasco, con la salvedad de que, posiblemente, en todos o en algunos de los supuestos, podría haberse presentado denuncia ante los tribunales de justicia, circunstancia ésta que determinaría el fin de nuestra intervención.

En el informe correspondiente al ejercicio 1997, en el comentario introductorio del capítulo correspondiente al área de Interior se mencionaba la incoación de un expediente de oficio sobre el tratamiento eventualmente irregular otorgado por funcionarios policiales a inmigrantes en el barrio bilbaíno de San Francisco. Para conocer las conclusiones alcanzadas sobre el particular, nos remitimos al informe incluido en el capítulo I.

Los datos precedentes ofrecen, de una parte, información sobre la vertiente numérica de nuestra intervención a lo largo del ejercicio, así como un perfil de las actuaciones sometidas a nuestra consideración por parte de los ciudadanos. La lectura de estos antecedentes no puede llevar a la conclusión, lógicamente, de que todas las quejas presentadas han concluido con la constatación de irregularidades o infracciones del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo referido anteriormente, desde una perspectiva material de los asuntos, las conclusiones sobre la corrección o no de las actuaciones administrativas controladas se reflejan en otros capítulos del presente informe, en particular, en el correspondiente a las recomendaciones dirigidas y a su cumplimiento.

Los asuntos más destacables -correspondientes a quejas presentadas en el ejercicio 1998 y en años anteriores, pero que han sido concluidas en el pasado ejercicio- se reseñan en los resúmenes que se incluyen a continuación.

6.2 SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Tráfico

⇒ *La exigencia de no tener pendiente de pago sanción alguna por infracción de las normas reguladoras del tráfico para obtener la tarjeta de residente en la Ordenanza del Servicio Municipal de Estacionamiento Regulado del Ayuntamiento de Getxo (105/97)*

• Reclamación.

Una ciudadana sometió a la consideración del Ararteko la negativa del Ayuntamiento de Getxo a concederle la tarjeta de residente que le permitiría estacionar su vehículo sin limitaciones en la zona correspondiente, por el hecho de tener pendiente de pago, ante esa corporación municipal, alguna sanción por infracción de las normas reguladoras del tráfico.

- Análisis

Solicitada información al referido Ayuntamiento, se observó que en el artículo 10 in fine de la Ordenanza del Servicio Municipal de Estacionamiento Regulado se exigía, para la concesión de la tarjeta de residente, que *“el interesado en la concesión del distintivo no podrá tener pendiente de pago en el Ayuntamiento de Getxo ninguna sanción de tráfico o circulación en el momento de realizar la solicitud”*. A la vista de la exigencia de este requisito, el Ararteko remitió al Ayuntamiento de Getxo, una resolución que contenía las siguientes consideraciones:

“1.- A la hora de delimitar nuestra acción de control en relación con la cuestión que nos ha sido planteada por la Sra. (...) hemos de concretar, inicialmente, cuál va a ser el asunto objeto de análisis. En este sentido hemos de constatar que, lógicamente, no deberemos acometer el estudio de la concreta actuación administrativa, la negativa a facilitar el distintivo al que anteriormente nos hemos referido, sino, antes bien, el control de la Ordenanza Municipal que la ha sustentado. Nos estamos refiriendo a la Ordenanza del Servicio Municipal de Estacionamiento Regulado, aprobada por acuerdo del Pleno de ese Ayuntamiento de 30 de septiembre de 1994.

El artículo 10 in fine de la norma referida establece que *‘El interesado en la concesión del distintivo no podrá tener pendiente de pago en el Ayuntamiento de Getxo ninguna sanción de tráfico o circulación en el momento de realizar la solicitud’*. La primera cuestión que merece ser objeto de comentario es el propio tenor literal del precepto, que no distingue entre las distintas circunstancias en las que pueden encontrarse aquellos que tengan pendiente de satisfacer a las arcas municipales alguna sanción pecuniaria impuesta por infracciones de las normas reguladoras del tráfico. Queremos decir que el precepto engloba, inadecuadamente a nuestro criterio, en la misma situación a quienes tienen pendiente de abono alguna multa encontrándose en período voluntario de pago, a aquellos que hubieren podido interponer un recurso jurisdiccional contra la resolución sancionadora, quedando pendiente sobre ella un juicio jurisdiccional de legalidad, aunque hubiera alcanzado firmeza administrativa, y a aquellos que, habiendo adquirido firmeza administrativa la resolución por la que se les impone la sanción correspondiente o habiendo sido dictada la oportuna sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo que hubieren podido interponer, hubieren dejado transcurrir el tiempo previsto para su abono en período voluntario, circunstancia ésta que determina que el abono de la sanción pecuniaria haya de ser reclamado mediante la vía forzosa, mediante el correspondiente expediente de apremio.

Sin perjuicio de entender que esa indiferenciación no puede ser pasada por alto a la hora de valorar el precepto que nos ocupa, la mayor preocupación del Ararteko a la hora de enjuiciar el requisito al que hemos hecho referencia es el hecho de su propia exigencia.

2.- El cobro de las sanciones pecuniarias impuestas en procedimientos sancionadores tramitados por infracciones de las normas reguladoras del tráfico, tanto en fase voluntaria como en la vía de apremio, está sometido a un régimen jurídico en el que las administraciones públicas afectadas están investidas de ciertas prerrogativas para que puedan hacerse efectivas las deudas. Las prerrogativas a las que nos hemos referido pueden provocar incluso intervenciones legítimas sobre

el patrimonio de los deudores mediante los correspondientes embargos y sus ejecuciones que, de ser correctamente tramitados, culminarán con la detracción de las cantidades correspondientes y su ingreso en la hacienda pública. Es necesario hacer constar que para el ciudadano que no cumple con sus responsabilidades derivadas de sus obligaciones para con la hacienda, en el supuesto analizado derivadas de sanciones pecuniarias, el ordenamiento jurídico prevé un agravamiento del monto de sus deudas, que vienen a ser incrementadas por los recargos, intereses, gastos de tramitación, etc. Si, como hemos podido concluir, la exigencia del abono de las deudas que los ciudadanos tienen para con la hacienda pública tiene un régimen cerrado y omnicomprendido, entendemos, cuando menos, inadecuado que mediante la aprobación de normas reguladoras de otras relaciones jurídico-públicas, en este caso, de la utilización por parte de particulares de suelo público para el estacionamiento de vehículos, se articulen previsiones coactivas, no establecidas en las normas de aplicación específica, para que los ciudadanos afectados hagan efectivas, en este caso, las sanciones pecuniarias que les hubieran sido impuestas por infracciones de las normas del tráfico.

- 3.- Con el debido respeto a las decisiones adoptadas por esa Corporación municipal, hemos calificado como de 'coactiva' la exigencia del requisito de no tener pendiente de pago sanción pecuniaria alguna proveniente de infracción de tráfico para la asignación del distintivo de residente a los efectos del estacionamiento en zona de aparcamiento regulado, pues, como hemos manifestado, entendemos que la administración pública está ya asistida de suficientes prerrogativas para que se hagan efectivas las deudas que los ciudadanos tengan para con la hacienda pública. El carácter que hemos adjudicado a tal exigencia deriva, a nuestro criterio, de la circunstancia de que un ciudadano que tenga una expectativa de derecho sobre el disfrute del distintivo correspondiente, sabedor de que si tiene pendiente con ese Ayuntamiento el pago de una sanción pecuniaria impuesta por infracción de las normas de tráfico, puede valorar como inadecuada a sus intereses la posibilidad, siquiera, de presentar alegaciones ante una eventual denuncia o a utilizar la vía contencioso administrativa para recurrir una sanción, pues puede llegar a la conclusión de que el no disponer de la autorización correspondiente para estacionar su vehículo en zona limitada le puede causar mayor perjuicio que el abono de una multa que le haya sido impuesta, aunque entienda que la actuación sancionadora de la administración ha sido ilegítima. Entendemos que con la referida medida se está vulnerando la libertad de los ciudadanos para actuar en consecuencia cuando entiendan que, como se ha dicho, la actuación sancionadora de la administración municipal haya podido infringir las previsiones del ordenamiento jurídico. Se le puede estar obligando a aceptar, en su caso, el “<mal menor>”.

• Resultado

Se recomendó al Ayuntamiento de Getxo que el Pleno de esa corporación, previos los trámites procedimentales pertinentes, excluyera de la Ordenanza Municipal de Estacionamiento Regulado, de 30 de septiembre de 1994, la previsión que, en su artículo 10 in fine, establecía que *“El interesado en la concesión del distintivo no podrá tener pendiente de pago en el Ayuntamiento de Getxo ninguna sanción de tráfico o circulación en el momento de realizar la solicitud”*. El Ayuntamiento aceptó la recomendación y tal exigencia fue excluida de la nueva Ordenanza reguladora de la

materia, aprobada con fecha 31 de octubre de 1997 y publicada en el BOB nº 232, de 2 de diciembre.

⇒ *Sobre la retirada de un vehículo de la vía pública y la exigencia del abono de la tasa correspondiente para recobrar su posesión (1345/97)*

- Reclamación

Como consecuencia de una actuación de funcionarios de la Policía Local de Donostia/San Sebastián, en concreto, de una prueba de alcoholemia con resultado positivo efectuada a un conductor, además de la instrucción del oportuno atestado por un eventual delito contra la seguridad del tráfico y la retirada cautelar del permiso de conducir, se acordó la retirada y depósito del vehículo del interesado en las dependencias municipales, y para recuperarlo hubo de abonar las correspondientes tasas.

- Análisis

El hecho de que el asunto sometido a la consideración del Ararteko hubiera sido residenciado en los órganos de la jurisdicción ordinaria, como consecuencia del atestado policial levantado por el presunto delito contra la seguridad del tráfico, determinó que lo sustancial de la queja no pudiera ser objeto de investigación. Sin embargo, el Ararteko llegó a la conclusión de que la retirada y posterior depósito del vehículo del interesado en dependencias policiales -a consecuencia de ello su propietario hubo de abonar las tasas correspondientes para recuperarlo- suponía una infracción de las normas reguladoras de la materia. En consecuencia, se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que devolviera las cantidades abonadas por el interesado en concepto de tasas por retirada y depósito de vehículos, transmitiéndole, entre otras consideraciones, lo siguiente:

“La inmovilización de los vehículos y su retirada y posterior depósito en dependencias administrativas son medidas cautelares diferentes, con alcances distintos, y previstas en preceptos diferentes 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. En concreto, la inmovilización está prevista en el artículo 70, y la retirada en el artículo 71. Esta razón nos lleva a valorar como, cuando menos, inadecuada la afirmación de los servicios municipales en el sentido de que *‘...la inmovilización más compatible con la seguridad de la circulación y del propio vehículo, es el traslado al Depósito Municipal’*. Justifican la retirada y depósito en la circunstancia de que la inmovilización del vehículo no podría efectuarse *‘sin riesgo para otros usuarios de la vía pública ni concurrir conductor cualificado en perfectas condiciones para su conducción’*. ¿Cuál era el riesgo para los otros usuarios? ¿Qué precepto autoriza la retirada en el supuesto de que no existiera otro conductor para hacerse cargo del vehículo? El artículo 25 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, prescribe la inmovilización de los vehículos para los supuestos de la naturaleza del que se encuentra en el origen de la queja. En ningún supuesto autoriza, al menos inicialmente, su retirada. Es importante tener en cuenta esta precisión, por cuanto el ciudadano ha de abonar unas tasas, se entiende que cuantitativamente diferentes, para dejar sin efecto cualquiera de las medidas cautelares a las que hemos hecho referencia. Si la medida de retirada es contraria al ordenamiento jurídico, el ciudada-

no no tendría obligación de soportar el pago de la tasa prevista para esa actuación municipal y, en consecuencia, ésta habría de ser objeto de la pertinente devolución”.

El Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián no aceptó la recomendación aduciendo, entre otras cosas, lo siguiente:

“Es conveniente una pequeña síntesis de lo dicho hasta el momento para fijar nuestra interpretación legal: tanto la base 7ª de la Ley de Bases como los artículos 7 y 71 del Texto Articulado autorizan la retirada del vehículo cuando de su inmovilización se produjera obstáculo o perturbación del tráfico, cuando se dificultara la circulación o pudiera suponer un grave peligro para ella. Dicha retirada del vehículo de la vía pública y su traslado al Depósito Municipal lo sería con independencia de la naturaleza de la infracción y si fuera o no delictiva (...) De cualquier forma, aun cuando se interpretara el art. 25 del Reglamento General de Circulación de forma aislada y sin ponerla en relación con los arts. 7, 70 y 71 del Texto Articulado, no sería ni mucho menos aventurado interpretar el párrafo 3º de dicho artículo como la necesidad de un depósito cautelar del vehículo hasta tanto la Autoridad Judicial ordenara o no su devolución (...) Tampoco debería ser rechazada aquella interpretación que se hace del contenido del antedicho art. 25 del Reglamento de Circulación. Dicho artículo se titula como ‘Inmovilización del vehículo’, sin que ello impida que en su seno se contemplen supuestos de retirada y depósito, así como los obligados al pago de los gastos que de ello se derivaran. Es decir, la retirada del vehículo puede ser uno de los ‘procedimientos efectivos’ de inmovilización a que hace mención la norma y, además, el único posible que garantice, según ordena el repetido art. 25, la seguridad del tráfico, la del vehículo y su carga”.

A la vista de los anteriores argumentos, el Ararteko remitió a la corporación donostiarra un informe que, entre otras consideraciones, refería lo siguiente:

“... 2.- (...) En primer lugar, nos vemos en la necesidad de insistir que la inmovilización y la retirada de los vehículos son dos medidas cautelares diferentes, tanto en la sustantividad de sus consecuencias como respecto a los requisitos exigibles para poder ser ejecutadas. Desde un punto de vista general, la inmovilización está prevista en el artículo 70 del Texto Articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, para los supuestos en los que, ‘...como consecuencia del incumplimiento de sus previsiones, de su utilización pueda derivarse un riesgo grave para la circulación, las personas y los bienes’. La retirada, sin embargo, exige que el vehículo, se supone que estacionado, ‘...constituya peligro, cause graves perturbaciones a la circulación de vehículos o peatones o al funcionamiento de algún servicio público o deteriore el patrimonio público y también cuando puede presumirse racionalmente su abandono’. Sobre lo que han de considerarse paradas o estacionamientos en lugares peligrosos o que obstaculizan gravemente la circulación nos referimos al contenido del artículo 91.2 del Reglamento General de Circulación.

3.- Salvada esa inicial y referencial diferencia conceptual es preciso matizar lo que, al menos a criterio del Ararteko, entendemos como inadecuada interpretación de ese Ayuntamiento en cuanto a la interrelación material de las previsiones reguladoras de ambas medidas cautelares.

En el informe que se nos ha remitido se nos indica que ‘...el artículo 71, es decir, la retirada del vehículo, proviene de un examen de la situación en

que queda el vehículo una vez inmovilizado y ante la posibilidad de que el conductor infractor pueda seguir conduciendo el vehículo'. Anteriormente se refiere que la inmovilización del vehículo es una situación que deriva del comportamiento del conductor.

La conclusión a la que llega ese Ayuntamiento, a la vista de lo anterior, no puede ser más sorprendente. Si quienes pueden proceder a la inmovilización de los vehículos son los agentes encargados del control del tráfico, es esa particular actuación de los mismos funcionarios -la inmovilización- la que puede procurar que se cumplan los requisitos para proceder a su retirada. Es decir, que si la inmovilización acordada por el funcionario hace que se constaten las circunstancias previstas en el artículo 71.a) de la Ley de Tráfico, podrá, asimismo, acordarse su retirada. Esa interpretación no puede ser compartida.

La inmovilización no es el presupuesto inicial para la retirada de un vehículo de la vía pública, pues si un ciudadano estaciona o detiene su vehículo en un lugar y/o en las condiciones previstas en el artículo 71 de la Ley de Tráfico, podrá acordarse, sin necesidad de mediar inmovilización previa, su retirada y depósito.

- 4.- El artículo 25 del Reglamento General de Circulación permite una aplicación autónoma de sus previsiones, en todo caso, porque es un desarrollo específico de la Ley de Tráfico, citada. Entendemos que si el precepto habla de inmovilización, que no es un concepto jurídico indeterminado, es esta medida, y no otra, la que el que ostenta la potestad reglamentaria ha pretendido aplicar. Por supuesto, esta medida no es incompatible con la retirada y depósito, pero ésta, conforme refiere su apartado 3, ha de ser adoptada por la autoridad judicial. No es éste el supuesto analizado, pues la retirada del vehículo se llevó a cabo por acuerdo de la autoridad gubernativa. Sobre este particular, merece la pena detenerse en el tenor literal del precepto, cuando refiere que la autoridad judicial '*hubiere acordado su depósito o intervención*', medidas que parece distinguir materialmente, no haciendo coincidir la una con la otra, pudiendo intervenir el vehículo sin necesidad de que éste sea objeto de retirada.

Es importante reseñar que el referido artículo 25 prevé la actuación de los agentes de la autoridad, tanto en el supuesto de que la infracción presuntamente cometida por el conductor pudiere ser constitutiva de infracción penal o administrativa.

- 5.- Sobre la valoración efectuada en su informe en el sentido de que el vehículo fue retirado porque no podía dejarse en el lugar en el que fue detenido, pues podía suponer un peligro para la circulación, entrañando riesgo para el resto de los usuarios, es preciso señalar que el artículo 292 del Código de la Circulación, en vigor hasta no se desarrollen por norma específica las previsiones de la Ley de Tráfico, establece que los agentes '*...podrán ordenar la inmovilización inmediata de vehículos en el lugar más adecuado de la vía pública...*'. Si el lugar en el que el infractor fue detenido no era un sitio idóneo para dejar inmovilizado el vehículo, los agentes que actuaron debían haber localizado una ubicación adecuada a tal efecto. Esta circunstancia no permitía su retirada".

El Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, en el escrito de respuesta al precedente informe, insistió en los argumentos esgrimidos para considerar que la actuación de los funcionarios de la Policía Local fue conforme a las previsiones del ordenamiento jurídico.

- Resultado

A pesar de la recomendación y de la insistencia en nuestros argumentos, el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián no la aceptó.

⇒ *La no aplicación de las previsiones contenidas en las ordenanzas municipales reguladoras del estacionamiento limitado a los ciudadanos residentes en zonas afectadas por el régimen de estacionamiento temporal (1393/97)*

- Reclamación

Un vecino de Zarautz sometió a la consideración del Ararteko que los residentes en las zonas afectadas por la Ordenanza municipal reguladora del estacionamiento regulado sufren, a su criterio, un tratamiento discriminatorio respecto a los que tienen su residencia en otras zonas del municipio, pues, en cumplimiento estricto de sus previsiones, sólo podrán estacionar sus vehículos en los alrededores de sus domicilios por un período de una hora, poniéndoles en la misma situación, incluso, que la de las personas no residentes en el municipio.

- Análisis

Una vez conocida la posición del Ayuntamiento de Zarautz sobre el asunto, el Ararteko procedió al análisis de la cuestión. Las conclusiones alcanzadas se reflejan a continuación.

1.- Una vez identificado el problema, procedimos a concretar el alcance de las competencias municipales en esta materia. Conforme a lo previsto en el artículo 7.b) 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, en la redacción otorgada por la Ley 5/1997, de 24 de marzo, corresponde a los municipios *“La regulación, mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos”*. Asimismo, el artículo 38.4 de la misma norma, establece que *“El régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se regulará por Ordenanza Municipal, pudiendo adoptarse las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico, entre ellas, limitaciones horarias de duración del estacionamiento, así como las medidas correctoras precisas, incluida la retirada del vehículo o la inmovilización del mismo, cuando no se halle provisto de un título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o excedan de la autorización concedida hasta que se logre la identificación del conductor”*.

En uso de la precedente habilitación, el Ayuntamiento de Zarautz había regulado las zonas de estacionamiento limitado, estableciendo un régimen del que únicamente se exceptuaba a quienes se encontraban en alguna de las circunstancias previstas en el artículo 4 de la Ordenanza. Tales excepciones no alcanzaban a los residentes en las zonas en las que el estacionamiento limitado se había impuesto, con lo cual se situaba a estos afectados, respecto a la utilización de los estacionamientos, en la misma posición jurídica que aquellos vecinos de Zarautz que no residían en zonas afectadas por la limitación, e incluso, en la de aquellos usuarios que no eran vecinos de esa localidad.

2. Las medidas de limitación de estacionamiento, conforme a lo previsto en las normas antes citadas deben hacer *“compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles”*. La cuestión que nos planteábamos en aquellos momentos era si la aplicación de ese principio debe situar a todos los eventuales usuarios en la misma situación o, lo que es lo mismo, si las medidas de limitación adoptadas deben ser aplicadas a todos por igual, sin tener en cuenta circunstancias que inciden en su peculiar entorno vivencial. Sin perjuicio de lo que desde esta institución se pudiere responder, lo cierto es que el Ayuntamiento de Zarautz entendía, acertadamente, a nuestro criterio, que no todos los eventuales usuarios deben ser igualmente tratados. Circunstancias de distinto orden habían sido valoradas por la Corporación como elementos de discriminación positiva, para que ciertos colectivos, en concreto, los incluidos en el artículo 4 de la Ordenanza, pudieran verse eximidos de las obligaciones que ésta imponía al resto de los usuarios de los vehículos.

En este estadio del análisis, debíamos cuestionar si la medida de no excluir de las aplicaciones del régimen de limitación establecido en la Ordenanza a los residentes en las zonas afectadas resultaba adecuada al objetivo finalista que se perseguía con su aprobación, teniendo en cuenta la situación especial en la que éstos se encontraban respecto a su entorno físico vivencial. La práctica habitual que han seguido mayoritariamente los ayuntamientos del País Vasco a la hora de establecer sus regulaciones de limitación de estacionamiento ha sido la de reconocer la singularidad de la situación de los denominados “residentes”. Este reconocimiento ha supuesto que los residentes dispongan de autorización para estacionar sus vehículos, sin límite horario, en las zonas en las que está situado su domicilio, estableciéndose, para ello, en algunos casos, el cumplimiento de determinados condicionantes (pago de un precio público, limitaciones por el número de autorizaciones por residente, carencia o ausencia de garaje...).

3.- Como expresa la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1996 *“la ordenación del tráfico urbano adquiere en nuestros días una nueva y relevante dimensión pública. Puede afirmarse sin exageración que su correcta regulación influye no sólo en la libre circulación de vehículos y personas, sino también en el efectivo ejercicio de otros derechos como el de acceso al puesto de trabajo, al disfrute de servicios tan imprescindibles como los sanitarios, educativos, culturales (...). La calidad de vida en la ciudad tiene mucho que ver con el acertado ejercicio y la adecuada aplicación de cuantas técnicas jurídicas -normativas, de organización de los servicios públicos, de gestión del dominio público, etc.- están a disposición de las Administraciones Públicas competentes en la materia”*.

Al albur de esta formulación de principios, no podía obviarse que, en la complejidad de la vida cotidiana, la disposición del vehículo en un lugar cercano a donde se reside puede llegar a convertirse en un elemento fundamental para desarrollar con facilidad el cúmulo de actividades que conforman el ámbito social de los ciudadanos. Por otro lado, no debemos dejar de lado la insistencia de las instituciones públicas en la concienciación de lo conveniente que es utilizar los medios de transporte públicos para procurar una mejora en los niveles de vida en los núcleos urbanos, máxime teniendo en cuenta el elevadísimo porcentaje de ciudadanos que tienen que desplazarse de unas localidades a otras para trabajar o para el alcance de determinadas prestaciones. Esta acción requiere, necesariamente, que los usuarios de los vehículos dispongan de espacio donde éstos puedan estar estacionados, para poder utilizar los medios alternativos de transporte.

Los precedentes razonamientos nos llevaron a concluir que ese Ayuntamiento, mediante la modificación oportuna o, mientras duraran los trámites oportunos, mediante la aplicación de las previsiones contenidas en la propia Ordenanza, debería tener en cuenta, a la hora de concretar las excepciones de la aplicación general de las previsiones de la Ordenanza, la situación de los residentes en las zonas en las que se ha impuesto el estacionamiento limitado.

4. No quisimos finalizar nuestro análisis sin hacer una valoración sobre los argumentos esgrimidos por la Corporación municipal para desatender las alegaciones efectuadas por varios vecinos, en la fase de información pública, en el mismo sentido que las planteadas por el interesado en queja ante esta institución.

El Ayuntamiento acordó la desestimación de tales alegaciones, por entender que debían prevalecer los intereses generales sobre el interés particular. Este criterio parecía estar informado por la apreciación de algún corporativo en el sentido de que la concesión de viñetas a los residentes en las zonas afectadas por la limitación podría dejar sin efecto el objetivo perseguido. Sobre este particular, efectuamos el siguiente comentario.

Para llegar a un conocimiento efectivo sobre la verosimilitud de la afirmación del corporativo, sería necesario realizar una comprobación numérica de los vehículos que están registrados en las zonas afectadas por la limitación y contrastar su resultado con el número de plazas de aparcamiento existentes en ellas. Sin perjuicio de cuál pudiere ser el resultado de tal comparación, lo cierto es que el otorgar una autorización de residente, tal y como se regula en las ordenanzas de otros municipios, no supone efectuar una reserva exclusiva de espacio público de estacionamiento para estos ciudadanos. La única ventaja que estos últimos suelen tener, en relación con el resto de los usuarios, es que la limitación de tiempo de estacionamiento no les afecta. En consecuencia, si cuando los eventuales beneficiarios de un título de residente que les autoriza a estacionar, normalmente, sin limitación de tiempo, intentan aparcar sin éxito su vehículo en la zona afectada por la medida restrictiva, por no haber espacio libre, no podrán desalojar, por este único motivo, a otros vehículos que se encuentren estacionados con la debida habilitación.

Siendo conscientes de que, como se ha anticipado, la regulación del estacionamiento mediante estas medidas de restricción genera incomodidades para los usuarios, lo cierto es que las actuales vicisitudes de la vida social, de las que se hace eco la actual legislación reguladora de la materia, han determinado, con el refrendo de los tribunales, que esas actuaciones restrictivas son conformes al ordenamiento jurídico, de la misma forma que se entiende que determinadas excepciones a éstas, entre las que se pueden entender incluidas las que tengan en cuenta la condición de los “residentes”, no suponen vulneración de derecho alguno.

• Resultado

Se recomendó al Ayuntamiento de Zarautz que, previos los trámites procedimentales oportunos, la Ordenanza municipal reguladora del estacionamiento en zonas de estacionamiento limitado de ese municipio debería incluir alguna previsión que tuviera en cuenta la condición de “residentes” en las zonas afectadas por la medida restrictiva, a los efectos de discriminarlos positivamente, excluyéndoles, previo cumplimiento, en su caso, de condiciones admitidas en derecho, de la aplicación del régimen general aprobado. La referida corporación municipal, a la vista de la resolución, adoptó un acuerdo

en el que se decía que *“se realizará, en forma de prueba, la entrega de viñetas a los residentes de las zonas afectadas por OTA para comprobar su efectividad. Para ello se dará publicación de dicha entrega en prensa local, para que los empadronados en las zonas afectadas por la OTA puedan disponer de la viñeta correspondiente.*

La Comisión informa FAVORABLEMENTE esta propuesta.”

⇒ *La sanción al propietario del vehículo por infracción de su obligación de identificar al conductor prevista en el artículo 72.3 de la Ley de Tráfico, en supuestos en los que el identificado niega su responsabilidad en la infracción (2014/98)*

- Reclamación

Se sometió a la consideración del Ararteko una sanción por infracción de las previsiones contenidas en el artículo 72.3 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que impone a los propietarios de los vehículos la obligación de identificar a su conductor en los supuestos en los que se produzcan infracciones a las normas reguladoras del tráfico. La persona sancionada interpuso el pertinente recurso administrativo que, en el momento de incoarse el expediente de queja, se encontraba pendiente de resolución.

- Análisis

En la respuesta otorgada a nuestra solicitud de información, se valoraba como correcta la actuación administrativa, alegándose, en esencia, que el estacionamiento indebido estaba probado -la propietaria del vehículo reaccionó al presentar un escrito señalando a otra persona como conductor a la vista del boletín de denuncia que fue depositado en el vehículo- y que la conducta del identificado no podía ser objeto de reproche, pues no tenía obligación alguna de declararse culpable, y que la labor investigadora de la Administración no podía ir más allá de lo razonablemente exigible, aplicándose correctamente el mecanismo de traslado de la responsabilidad que tipifica el artículo 72.3 del Texto Articulado de la Ley de tráfico al titular del vehículo, al concurrir una falta de cuidado en el ejercicio de sus responsabilidades como tal. A la vista de este informe, y de las alegaciones incluidas en la queja que puso en marcha el expediente de queja, trasladamos al Departamento de Interior las siguientes consideraciones:

“El contenido del informe que nos ha sido remitido por el Ilmo. Sr. Director de Tráfico y Parque Móvil no hace sino refrendar las eventuales conclusiones que habíamos trasladado a ese Departamento de Interior en el escrito que remitimos con fecha (...). En efecto, esta institución no ha llegado a la convicción de que D^a (...) hubiera infringido las previsiones contenidas en el artículo 72.3 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. La declaración de la interesada, una vez tuvo conocimiento de la denuncia formulada, en el sentido de que *‘he de identificar a D. (...), con domicilio en la calle (...), de Bilbao CP (...)* y con DNI (...), como la persona que ese día y a esa hora estaba en posesión del vehículo denunciado’, da, a criterio del Ararteko, cumplimiento al deber que, como titular del automóvil, le impone el ordenamiento jurídico. En todo caso, y reiterando nuestras valoraciones esgrimidas en el referido escrito de (...), lo manifestado por la Sra. (...) no es en modo alguno incompatible con lo que D. (...) afirma en el escrito de alegaciones remitido al Servicio Territorial de Tráfico de Bizkaia con fecha (...), cuan-

do refiere que *'el (fecha en la que se produjo la infracción) me encontraba de viaje en Madrid por asuntos profesionales (...) Que para probar estos hechos presento testifical de D. (...) quien podrá testimoniar cómo me encontraba a ese día y hora en Madrid en viaje de negocios, precisamente con el vehículo propiedad de mi hermana'*. El Sr. (...) reconoce que, como afirma D^a (...), en el día y la hora en los que la infracción pudo eventualmente cometerse, estaba en posesión del vehículo.

Esta coincidencia en la descripción debería haber proscrito toda actuación sancionadora contra la propietaria del vehículo, por incumplimiento del deber de colaboración que, como tal, le impone el artículo 72.3 de la Ley de Tráfico referida. Otra cuestión es, como también se anticipó, la valoración de la utilización, por parte de D. (...), de todos los mecanismos de defensa que están permitidos por la Ley para que la presunción de inocencia no sea objeto de destrucción. Entendemos legítima cualquier actuación por parte del imputado dirigida a ejercer su derecho a la defensa, no cuestionando, en todo caso, el resultado del expediente que hubiera debido seguir su trámite -el incoado a este último para depurar sus responsabilidades en la comisión de la infracción primigenia- mediante la ponderación del contenido de la denuncia del agente que la formuló y de las pruebas propuestas por el interesado que hubieran podido y debido practicarse. No sirve de justificación para la falta de actividad por parte de la Administración, el hecho de que el interesado, en el escrito de alegaciones, haya efectuado únicamente la proposición de las pruebas y no ejecutado su práctica. En este sentido conviene recordar que el artículo 13.1 del Reglamento de Régimen Sancionador en materia de tráfico refiere que *'El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar mediante resolución motivada las pruebas propuestas por los interesados, cuando sean improcedentes'*.

En apoyo de las precedentes tesis, se hizo referencia a la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria con fecha 16 de septiembre de 1997 (RJCA 1997\1742), que dice que:

"...Ya desde la formulación del pliego de cargos el recurrente puso de manifiesto que en el día y la hora señalados en la denuncia el vehículo que figura identificado en la misma y que en todo momento reconoce ser de su propiedad no se encontraba en el lugar indicado por la Jefatura Provincial de Tráfico, expresando el lugar por donde éste circulaba en dichas fechas, a la sazón en la provincia de León (FJ 2^o).

Ello motivó que por la Administración se formulase al recurrente el requerimiento previsto en el artículo 72.3 de la Ley de Seguridad Vial, variándose el título de imputación y continuándose el expediente sancionador no por la primigenia infracción de la denuncia por la que se incoa aquél, sino por la falta de identificación del conductor del vehículo, una vez requerido el titular para ello.

Tal imputación resulta improcedente, por la falta de realización de la conducta típica, toda vez que el actor ha reconocido en todo momento ser el conductor del vehículo el día y hora señalados en la denuncia, por lo que se ha facilitado a la Administración la identidad de aquél, nunca negada ni ocultada, cuestionándose tan solo que circulase por el punto kilométrico señalado en aquélla.

Ello quiere decir que si la Administración, a la vista de la ratificación del agente, de la presunción de veracidad de la denuncia del mismo, y la no desvirtuación de la misma por la prueba testifical ofrecida por el recurrente, hubiese tenido por probados los hechos, debió sancionar por la infracción prevista en el art. 100.2, pero no por la tipificada en el artículo 72.3 de la Ley de Seguridad Vial, la cual no ha sido

cometida, por las razones anteriormente expuestas, que conducen a la estimación del recurso interpuesto (FJ 3º).

- Resultado

Se recomendó al Departamento de Interior que el Ilmo. Sr. Director de Tráfico y Parque Móvil del Departamento de Interior, y cuando por turno correspondiera, estimara el recurso ordinario que interpuso la reclamante contra la resolución sancionadora dictada por el Responsable Territorial de Tráfico de Bizkaia en el expediente indicado en el encabezamiento.

B) Orden Público

⇒ *Citación telefónica para comparecencia ante los servicios policiales de una comisaría de la Ertzaintza para practicar determinadas diligencias (1134/96)*

- Reclamación

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko que desde una Comisaría de la Ertzaintza se había telefonado a su domicilio, solicitando la comparecencia de un familiar en dependencias policiales. A pesar de haber solicitado información sobre la causa de la citación, el funcionario que efectuó la llamada se limitó a decirle que debía presentarse. Una vez personado, y tras serle tomados los datos del DNI, un funcionario le hizo algunas preguntas sobre la sustracción de un vehículo, pues, al parecer, la persona que había denunciado el ilícito había efectuado una descripción física que coincidía con la del compareciente. Además de las preguntas sobre ese hecho, el funcionario relacionó al personado con otras actuaciones delictivas. El citado en ningún momento estuvo asistido por letrado y no había constancia formal en acta de las preguntas efectuadas y de las respuestas ofrecidas.

- Análisis

El asunto descrito fue transmitido al Departamento de Interior del Gobierno Vasco para que nos facilitase la oportuna información. En la respuesta ofrecida se refiere que en ningún caso se produjo interrogatorio formal alguno, puesto que *“La mención que se hace al interrogatorio, tan solo tiene cabida desde la interpretación personal realizada por los interesados, ya que se trataba de informarle de su inclusión en diligencias policiales, por lo que no procedía lectura de derechos ni por supuesto redacción de acta alguna (no hubo declaración), habiéndose realizado esta gestión en entrevista personal, en vez de realizarlo vía telefónica, ya que el carácter y seriedad de los hechos, así lo aconsejaban”*. En el informe se indicaba, asimismo, que *“estas gestiones vienen enmarcadas en el Principio de Defensa que se recoge en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en el que se reconoce el derecho de toda persona a ser informado de las denuncias que contra ella se pudieran cursar, entendiendo como denuncia el hecho de poner en conocimiento de la autoridad Judicial la posible implicación de esta persona en unos hechos presumiblemente delictivos”*. En un informe posterior se indicaba que la actuación de los funcionarios policiales *“...se ajustó a lo previsto en el artículo 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que ordena a los miembros de la Policía Judicial en sentido genérico la práctica de las diligencias necesarias para comprobar los delitos y descubrir a sus responsables, recogiendo al efecto todos los efectos, instrumentos o pruebas, sin que fuera*

pertinente, sin embargo, la intención (sic) por no encajar los hechos en los supuestos del artículo 412 (sic) de la Ley citada”. Asimismo que “Las relaciones de hechos del agente vincula la citación al ‘fin de corroborar el hecho de que la descripción facilitada por los testigos pudiera coincidir con la de D. (...)’ por lo que la valoración del Viceconsejero de Seguridad entiende de dicho proceder se corresponde con las previsiones del artículo 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECr), como diligencia necesaria para la comprobación del responsable, sin que a dicho efecto se pueda comprender constreñida la forma en que se pueda ejercitar dicha actuación por el artículo 493 LECr”.

A modo de resumen, podemos concluir que la citación efectuada en la persona del interesado se justifica por parte de la administración en el principio de defensa, en el que se reconoce que toda persona debe ser informada de las denuncias existentes contra ella y en el hecho de que esa actuación está amparada por el artículo 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, pues lo que se pretendía con ella era comprobar la identidad del afectado por la medida en relación con la actividad delictiva que se estaba investigando.

Sobre estos extremos, el Ararteko dirigió al Departamento de Interior del Gobierno Vasco, la siguiente valoración:

El ejercicio del derecho de defensa tiene lugar a partir del momento en el que existe una acusación por la presunta comisión de un ilícito penal. El conocimiento de tal circunstancia se produce cuando, en el marco de las previsiones contenidas en el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se produce la detención de un ciudadano. Asimismo, conforme a las previsiones del artículo 118 de la referida ley procesal penal, la puesta en conocimiento del presunto inculpado de la existencia de una denuncia o querrela interpuesta contra él tendrá lugar una vez se produzca la admisión de éstas.

En el supuesto que nos ocupa, ni la denuncia había sido admitida por el órgano jurisdiccional competente -las diligencias no se habían emitidas todavía al Juzgado de Guardia, ni su titular se había pronunciado al respecto- ni se había producido la detención del interesado. Por esa razón entendíamos que, desde ese punto de vista, no había justificación para la citación practicada.

En otro orden de cosas, dedujimos que, a pesar de los indicios que sobre la presunta participación del interesado en la comisión de algún ilícito penal aparecían en las diligencias practicadas, los servicios policiales entendieron que no se cumplían las previsiones contenidas en el artículo 492 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para proceder a su detención. En consecuencia, a la vista de lo dispuesto en el artículo 493 de la misma norma, los servicios policiales deberían haber limitado su actividad, en relación con el interesado, a tomar nota de su identidad y domicilio y a trasladar tal información al Juzgado de Guardia.

El artículo 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, además de las previsiones contenidas en el artículo 786 de la misma norma procedimental, determina las actuaciones que obligatoriamente han de llevar a cabo los funcionarios de la Policía Judicial para averiguar de los delitos, comprobarlos y descubrir a los delincuentes. Para cuando el interesado fue citado en la comisaría de la Ertzaintza, la comisión del delito estaba constatada y la presunta participación de éste en su comisión, a criterio de los funcionarios policiales, tenía fundamento en determinadas investigaciones, sin que, conforme a lo ya referido, procediera su detención.

Sobre la justificación de la citación por necesidades probatorias de la identidad del presunto infractor efectuamos la siguiente valoración. En un informe de un

agente policial que nos fue trasladado se refería que “Entre los datos recabados a lo largo del día (...), mediante declaración de testigos y comparecencia de los agentes, estos indicaban la posibilidad de que el presunto autor de los hechos fuera D. (...), del cual se tenían referencias por investigaciones realizadas, de que pudiera haber tomado parte en otros hechos delictivos ocurridos en la localidad de (...)”. Con estas premisas, a criterio del Ararteko, la actuación debía haber sido otra.

No parecía responder a la lógica que si la descripción física del presunto autor de la infracción penal (llevada a cabo por testigos y funcionarios policiales) permitía concluir su eventual identidad, habiéndose aportado incluso su domicilio, resultaba necesaria la comparecencia de la persona así identificada para corroborar la coincidencia entre la descripción de sus rasgos, máxime si tenemos en cuenta que, como los propios servicios policiales afirman, de esa persona “se tenían referencias por investigaciones realizadas”.

Desde una perspectiva más general, que supera el asunto que se analizaba, resultó conveniente referir al Departamento de Interior que las dudas razonables que pudieran existir respecto a la identidad de los autores de eventuales actividades delictivas debían resolverse mediante los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico. Como tiene dicho el Tribunal Supremo en su sentencia de 24 de junio de 1991, la identidad del delincuente es, también, tarea prioritaria en la investigación criminal. Sin embargo, el artículo 369 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal parte de que sea precisa la correspondiente diligencia. Para que esta diligencia esté dotada de toda su fiabilidad, es absolutamente imprescindible que se practique con todas las exigencias establecidas en la ley procesal. La trascendencia del cumplimiento, o eventualmente del incumplimiento, de las garantías a las que acaba de hacerse referencia para dotar de fiabilidad a la diligencia de reconocimiento es tal que, solo con la seguridad de que todas ellas se han realizado, puede tener virtualidad para destruir la presunción de inocencia (Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 1987).

- Resultado

De todo lo anterior, aun manteniendo la circunstancia de que la comparecencia del interesado se produjo voluntariamente, pudimos concluir que la citación efectuada careció de justificación. Por esa razón, se indicó al Departamento de Interior que deberían evitarse en el futuro tales convocatorias, siempre que éstas pretendieran ser justificadas en las causas aducidas por los funcionarios actuantes para fundamentar su corrección.

⇒ *Detención por una falta de desobediencia leve, al no identificarse ante los agentes policiales (261/97)*

- Reclamación

Acudieron a esta institución dos jóvenes que habían sido detenidos por la Ertzaintza bajo la acusación de haber cometido una falta contra el orden público.

Según su versión, los reclamantes participaron junto con otros jóvenes en una manifestación a favor de la insumisión. En un momento dado, una patrulla de la Ertzaintza se dirigió a los manifestantes, indicándoles que la manifestación era ilegal -puesto que su celebración no había sido previamente comunicada- y preguntó por sus responsables. Ante la respuesta de que todos eran responsables, los agentes dieron un plazo de cinco minutos para que se les entregaran dos carnés de identidad. Pasado ese tiempo,

y tras mantener una discusión con los funcionarios policiales sobre la necesidad de identificarse, los manifestantes dieron el acto por finalizado. En ese momento la dotación de la Ertzaintza, a la vez que procedía a la retención de cuatro personas, cargó contra los reunidos, utilizando las porras y lanzando pelotas de goma. Dos de los retenidos, una vez identificados, pudieron continuar su camino, mientras que los dos reclamantes, que no llevaban documentación alguna, fueron esposados y conducidos a la comisaría en un vehículo policial, en cuyo interior les fueron leídos sus derechos como detenidos. Al llegar a las dependencias policiales les fueron leídos nuevamente sus derechos y se les solicitó la identificación. Los interesados dieron sus datos, que fueron comprobados. La detención en comisaría se prolongó unas tres horas, durante las que permanecieron en los calabozos, salvo los tiempos dedicados a la realización de distintas diligencias: información de derechos, reseñas fotográfica y dactilar, etc.

- Análisis

El Ararteko consideró que la queja planteada contenía algunos aspectos que era preciso aclarar, por lo que solicitó al Departamento de Interior información sobre la actuación policial cuestionada, con especial incidencia en la finalidad de la conducción de los reclamantes a la comisaría.

Como respuesta a nuestra petición, el departamento citado remitió un informe en el que exponía la versión policial de los hechos. Aunque coincidía en lo sustancial con la de los reclamantes, había detalles relevantes en los que los relatos se distanciaban. Así por ejemplo, la Ertzaintza explicaba que, tras una primera solicitud genérica para que algún responsable entregase su DNI, y *“ante la negativa reiterada de los manifestantes a identificarse, se les comunicó que se iba a proceder a su detención, ante lo cual, y tras persistir en su negativa, se procedió a la detención de una de las personas que portaban la pancarta, momento en el cual otra de las personas que portaba la pancarta manifestó que él también se negaba y que deseaba ser detenido”*. De cualquier modo, lo más llamativo era que, tanto en el informe como en la copia del atestado que se facilitó a esta institución, se ponía de relieve que el motivo de la detención era una *“presunta falta contra el orden público”*.

Después de analizar detenidamente las informaciones proporcionadas por el Departamento de Interior, el Ararteko decidió solicitar algunas aclaraciones y explicaciones ampliatorias, tanto sobre el caso concreto objeto de queja, como sobre las prácticas habituales de la Ertzaintza en la realización de las identificaciones.

Interesaba conocer sobre este particular si en el incidente con los reclamantes se les habían expuesto a éstos los motivos por los que se consideraba necesaria su identificación, así como las consecuencias que podía conllevar su negativa. Se preguntaba también por el procedimiento que -en opinión del Departamento- resulta más adecuado en la puesta en práctica de las identificaciones o, dicho de otro modo, sobre la interpretación que la Ertzaintza hace del art. 20.2 de la LO 1/1992, cuya aplicación en la práctica ha de acomodarse al contenido de la Instrucción nº 8/1994 de la Viceconsejería de Seguridad.

Respecto al hecho mismo de la detención, se nos había informado de que el atestado policial había originado la tramitación de un juicio de faltas, por lo que el Ararteko no podía entrar en modo alguno a analizar la existencia o no del ilícito penal. Sin embargo, se estimó oportuno examinar si la Ertzaintza había actuado correctamente al efectuar la detención de los implicados, pues éste era un aspecto que no había sido residenciado en sede jurisdiccional y, por consiguiente, no se encontraba pendiente de

sentencia. En efecto, frente a la afirmación de que esta medida privativa de libertad venía motivada por la presunta comisión de una falta, se alzaba, a criterio del Ararteko, la prohibición de detener por falta contenida en el art. 495 LECr, salvo que *“el presunto reo no tuviese domicilio conocido ni diese fianza bastante”*. Desde nuestro punto de vista, estas excepciones no concurrían, ya que, si bien los implicados no portaban su DNI, la policía pudo comprobar cuál era su identidad y su domicilio al llegar a la comisaría. Por todo ello, solicitamos información sobre la práctica habitual de la Ertzaintza en este tipo de supuestos y, asimismo, sobre la disponibilidad del Departamento para, en caso de admitir la improcedencia de la detención de los reclamantes, eliminar las anotaciones que en los archivos policiales se hubieran producido como consecuencia de ella.

Sobre este particular, el Departamento de Interior remitió al Ararteko un breve informe en el que, básicamente, se argumentaba: a) que, ateniéndose a la narración de hechos realizada por los agentes, se consideraban procedentes las detenciones practicadas; b) que la jurisdicción penal que estaba conociendo de los hechos establecería en su caso la existencia de ilícito; c) que, en relación con otros supuestos, la actuación de la Ertzaintza se produciría de conformidad con la legislación aplicable; y d) que, en cuanto a la destrucción de las fichas policiales, habría de esperarse a la resolución judicial definitiva.

Ante la mencionada contestación, el Ararteko transmitió al Departamento de Interior las siguientes consideraciones:

a) Respecto al modo en que se desarrollan habitualmente las diligencias de identificación, no se habían obtenido las aclaraciones solicitadas. No obstante, puesto que en el escrito recibido se ponía de relieve la voluntad del Departamento de respetar en ese tipo de actuaciones la legislación, los criterios jurisprudenciales y las reglas internas, consideramos que carecía de sentido seguir insistiendo sobre el asunto de un modo genérico, sin perjuicio de volver sobre la problemática, si se presentase alguna nueva queja al respecto.

b) Por lo que se refiere a la detención por falta, con independencia de cuál fuese la resolución judicial sobre la responsabilidad penal de los implicados sobre la falta eventualmente cometida -es preciso insistir aquí que la materialidad de la detención no había sido sometida al criterio de los tribunales de justicia-, el Ararteko entendió que la Ertzaintza no había demostrado la concurrencia de las excepciones previstas en el art. 495 LECr y, por tanto, quedaba sin justificarse la procedencia de la detención de los reclamantes.

c) Partiendo de esta base, si bien la situación anterior a la privación de libertad sufrida no podía restablecerse, estimamos que debían evitarse aquellas circunstancias que pudieran derivarse de la existencia de anotaciones en los archivos policiales como consecuencia de la detención practicada.

• Resultado

A la vista de todo ello, el Ararteko formuló una recomendación, en la que, al amparo de lo dispuesto en el art. 495 LECr, afirmaba que la detención de los reclamantes debía ser considerada como improcedente y, en consecuencia, el Departamento de Interior debía adoptar las medidas oportunas para la cancelación de cuantas anotaciones pudieran existir en los archivos y registros de la Ertzaintza derivadas de las detenciones citadas.

El Departamento de Interior no ha aceptado la recomendación del Ararteko. Partiendo de una interpretación -a nuestro entender, incorrecta- del art. 495 LECr,

considera que la valoración sobre si el sospechoso de la comisión de una falta tiene o no domicilio conocido corresponde en exclusiva a los funcionarios policiales actuantes, por lo que, en los casos en que una persona se niegue a identificarse, la detención resultará procedente, siempre que de ese hecho la policía deduzca la carencia de domicilio conocido.

En opinión de esta institución, la interpretación expuesta supone una inaceptable ampliación del ámbito de la discrecionalidad policial que va en detrimento de la libertad individual. No sólo se trata de una lectura extensiva de los supuestos en los que cabe la detención por falta que no se fundamenta en el tenor literal de la ley, sino que, en buena medida, implica una vulneración de lo dispuesto en el art. 493 LECr. Este precepto establece que, cuando no proceda la detención, la policía se limitará a tomar “*nota del nombre, apellidos y demás circunstancias bastantes*” para la identificación del imputado.

C) Otros

⇒ *Sobre la inscripción en el padrón municipal de Aretxabaleta de ciudadanos que habitaban en viviendas carentes de la licencia municipal de primera ocupación (1146/97)*

• Reclamación

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko que el Ayuntamiento de Aretxabaleta había denegado la inscripción en el padrón municipal de la localidad a determinados ciudadanos que habitaban en viviendas carentes de la licencia municipal de primera ocupación.

• Análisis

A la vista de la información que disponible, el Ararteko remitió al Ayuntamiento de Aretxabaleta una recomendación con los siguientes fundamentos:

1. Sin perjuicio de que, a pesar de que el problema planteado traía causa del ejercicio de las potestades del Ayuntamiento en materia urbanística, el asunto que sometieron a la consideración del Ararteko, fue la negativa de la corporación a dar de alta en el padrón municipal a ciertos ciudadanos que así lo habían solicitado.

A la hora de acometer el análisis del asunto, hubo de tenerse en cuenta que el hecho de que el Ayuntamiento no había puesto en tela de juicio ni cuestionado que los ciudadanos afectados por la medida residían habitualmente en ese municipio. Esta realidad pudo ser constatada a la vista de lo referido en el informe que nos remitió, donde se afirmaba que “*Se ha procedido por parte de los Cooperativistas a la ocupación de las viviendas sin la preceptiva licencia municipal de primera ocupación*”.

2. El artículo 54 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, en la redacción otorgada por el Real Decreto 2.612/96, de 20 de diciembre, establece que “*1.- Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que reside habitualmente*”. Asimismo, el precepto referido determina que “*3.- La inscripción en el padrón municipal de personas que residiendo en el municipio carezcan de domicilio en el mismo sólo se podrá llevar a cabo después de haber puesto el hecho en conocimiento de los servicios sociales competentes en el ámbito geográfico donde esa persona reside*”.

El contenido del precepto transcrito impone a los ciudadanos el deber de inscribirse en el padrón municipal de la localidad en la que residen habitualmente, incluso en el supuesto de que carezcan de domicilio. La importancia sustantiva de esta obligación supone que los ayuntamientos, ante la pasividad que pudieren observar los ciudadanos a la hora de su cumplimiento, podrán inscribirlos, de oficio, en el correspondiente registro. Entendemos innecesario recordar aquí que la inclusión en el padrón municipal es una condición inexcusable para poder ejercer algunos derechos -algunos de carácter fundamental- que el ordenamiento jurídico reconoce a los ciudadanos (art. 61 del Reglamento de Población y Demarcación).

3. La lectura de las instrucciones aprobadas para la ejecución del Reglamento de Población y Demarcación Territorial -Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 9 de abril de 1997 (Resolución conjunta de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión y revisión del padrón municipal) (BOE nº 87, de 11 de abril) y Resolución de 21 de julio de 1997, de la misma autoridad (Resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la Directora del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la actualización del padrón municipal) (BOE nº 177, de 25 de julio)- nos ha permitido concluir que el asunto sometido a nuestra consideración podía tener una solución justa y adecuada a derecho, en el sentido de posibilitar la inscripción en el padrón municipal de los afectados por los acuerdos denegatorios.

El apartado 3 de la Resolución de 4 de julio de 1997, anteriormente citada, -comprobación de datos- refiere lo siguiente:

“El Padrón es el registro administrativo que pretende reflejar el domicilio donde residen las personas que viven en España. Su objetivo es, por tanto, dejar constancia de un hecho, por lo que, en principio, no debe resultar distorsionado ni por los derechos que puedan o no corresponder al vecino para residir en ese domicilio, ni por los derechos que podrían derivarse en la expedición de una certificación acreditativa de aquel hecho”.

A nuestro entender, a la hora de fundamentar el derecho de los ciudadanos a ser inscritos en el padrón municipal, la referida instrucción valora, interpretando las previsiones del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, que lo importante es la constatación de una situación de hecho, la residencia habitual, incluso sobre otras consideraciones de naturaleza jurídica que pudieren poner en tela de juicio el título del interesado a residir en determinado domicilio.

Esta supervaloración de las situaciones de hecho ha llegado a posibilitar la inscripción en el padrón municipal de ciudadanos que carecen de domicilio (art. 54.3 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial). La instrucción de 4 de julio de 1997, citada, contiene en su apartado 4 las condiciones que habrán de ser tenidas en cuenta a la hora de proceder al empadronamiento de las personas que, siendo residentes habituales, habitan en infraviviendas:

“...las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc., e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón, ya que la realidad es en ocasiones así (...) La correcta aplicación de este criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos, y, por otro, que pueda y deba recurrirse a una dirección ficticia en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes”.

Si se permite la inscripción padronal de los ciudadanos que vivan en inmuebles y habitáculos carentes, incluso, de la condición de vivienda a efectos jurídico-administrativos, y la de aquellos que carezcan de techo, facilitando para ello una “dirección ficticia”, con igual o mayor motivo habrá de reconocerse el derecho a ser inscritos en tal registro a quienes, siendo residentes habituales en un municipio, habiten en una vivienda que dispone de todos los elementos materiales que posibilitan su calificación como tal, aunque no lo pueda ser a los referidos efectos jurídico-administrativos.

- Resultado

A la vista de las precedentes consideraciones, se remitió al Ayuntamiento de Aretxabaleta una recomendación para que inscribiera en el padrón municipal a los ciudadanos afectados por la medida que se encuentra en el origen de este expediente de queja. La recomendación fue aceptada.

⇒ *Sobre la obligatoriedad del empadronamiento de los residentes en un municipio al margen de su residencia en una caravana (904/98)*

- Reclamación

Una organización no gubernamental solicitó la intervención del Ararteko ante el Ayuntamiento de Arrasate para que inscribiera en el padrón municipal de habitantes a los miembros de dos familias, originarias de un Estado miembro de la Unión Europea, que residen en una caravana.

- Análisis

Como primera actuación, se solicitó al Ayuntamiento de Arrasate que informara al Ararteko sobre cuáles eran las razones para que no se atendieran las reiteradas solicitudes de empadronamiento formalmente cursadas por los interesados. La negativa, según declaraba el propio Ayuntamiento, tenía su fundamento en la falta de acreditación de una previa autorización municipal de asentamiento en lugar público, en este caso el elegido por los interesados, aspecto éste que no se constataba en el supuesto que nos ocupa.

En concreto, señalaba el ayuntamiento que *“Resulta evidente que estas solicitudes de empadronamiento, con total independencia de la nacionalidad, raza, sexo, religión, opinión, etc. de las personas que las formulan, tienen un carácter extraordinario, por cuanto que los lugares de residencia de estas personas no son viviendas, sino furgonetas aparcadas en la vía pública; es decir, el carácter extraordinario de estas solicitudes de empadronamiento no se debe a los sujetos solicitantes, sino exclusivamente al contenido y objeto de las mismas”*. De este modo la corporación municipal relacionaba injustificadamente el empadronamiento con la potestad municipal para autorizar o prohibir determinados usos u ocupaciones de los suelos públicos del municipio.

La materialidad de la cuestión sometida a la consideración del Ararteko, el empadronamiento en el municipio de residencia de las personas que viven en caravanas, ha sido resuelta por el ordenamiento jurídico. Así el artículo 54 del Reglamento de Población y Demarcación, en la redacción otorgada por el Real Decreto 2.612/96, de 20 de diciembre, determina que *“La inscripción en el padrón municipal de personas que residiendo en el municipio carezcan de domicilio en el mismo sólo se podrá llevar a cabo después de haber puesto el hecho en conocimiento de los servicios sociales competentes en el ámbito geográfico donde esa persona resida”*.

Por ello, lo verdaderamente esencial en el análisis y el planteamiento del asunto que nos ocupa, a la vista de las previsiones del precepto transcrito, es lo siguiente: por una parte, hemos de constatar la obligación de los ayuntamientos de exigir que los ciudadanos que habitualmente residan en un municipio se inscriban en su padrón municipal; por otro lado, esta obligación tiene su contrapartida en la necesidad de reconocer el derecho de los ciudadanos que residen habitualmente en un municipio, a ser inscritos en su padrón.

A mayor abundamiento, las instrucciones aprobadas por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 9 de abril de 1997, BOE nº 87, de 11 de abril, la resolución de 21 de julio de 1997, de la misma autoridad, BOE nº 177, de 25 de julio, posibilitan una solución adecuada al asunto que ha sido sometido a la consideración del Ararteko. Nos estamos refiriendo, en concreto, a la posibilidad, sustentada por las normas e instrucciones citadas, de poder dar de alta en el padrón municipal a aquellas personas que, residiendo habitualmente en un municipio, pudieren tener algún contencioso con relación a la justificación o a la tenencia de un título que les habilite para residir en determinado domicilio, o bien a aquellos que, incluso, carecieren de él.

Si los miembros de las familias afectadas por la medida, residen habitualmente en Arrasate, extremo éste que no ha sido objeto de discusión, deberían ser empadronadas, conforme al contenido y con los efectos previstos en las disposiciones e instrucciones anteriormente referidas.

Otra circunstancia diferente es el requisito añadido que pretende exigir la autoridad municipal -la necesidad que el Ayuntamiento permita, de forma explícita o implícita, el asentamiento en el lugar público elegido- que carece de relación con el derecho a ser empadronados en el municipio de residencia. De manera clara la Resolución de 4 de julio de 1997, indica que el padrón es el registro administrativo que refleja el domicilio donde residen las personas y su único objetivo es dejar constancia de un dato objetivo, el cual no debe estar condicionado a los derechos que pueden o no corresponder a los vecinos para residir en un determinado lugar o domicilio. Así se concluye “*Y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecte al domicilio*”.

En contra de ello el Ayuntamiento de Arrasate considera que este precepto “*debe interpretarse en el sentido de que ya no es requisito inexcusable el residir en una vivienda convencional para poder empadronarse en un municipio, bastando que se resida en una de las denominadas “infraviviendas” (...) ahora bien lo anterior no puede significar en absoluto, con respecto a nuestro caso concreto, que proceda el empadronamiento de unas personas en unas furgonetas aparcadas en la vía pública, cuando el Ayuntamiento no sólo no está autorizando o permitiendo dicho asentamiento (un uso del dominio público distinto del pretendido), sino que lo está prohibiendo expresamente*).

- Resultado

A la vista de ese planteamiento, y de conformidad con las previsiones del ordenamiento jurídico, el Ararteko dirigió al Ayuntamiento de Arrasate una recomendación por la cual se solicitaba la inscripción en el padrón municipal de ese municipio de los miembros de ambas familias.

El Ayuntamiento de Arrasate ha respondido a la recomendación que, de conformidad con la interpretación municipal mantenida y conocida, y sin efectuar valoración alguna sobre las consideraciones jurídicas que sustentaban la recomendación, no procede la inscripción de los interesados en el padrón municipal de habitantes. Las razones ofrecidas para mantener tal negativa no tienen sustento, a criterio del Ararteko, en la regulación del padrón municipal, refiriéndose, más bien, a la circunstancia de que esas personas continúan estando asentadas de manera ilegal en suelo público. Reiterando el Ararteko la obligación del Ayuntamiento de Arrasate de empadronar a todos los residentes, cerró el expediente, no sin antes denunciar la arbitraria y poco respetuosa actuación del consistorio con los promotores de la queja.

7. JUSTICIA

7.1. INTRODUCCIÓN

Las quejas contabilizadas en el área de justicia durante 1998 ascienden a 61, pero este dato estadístico no refleja la cantidad real de asuntos, consultas y problemas que se han planteado ante el Ararteko en relación con el funcionamiento de los juzgados y tribunales.

Hay que tener en cuenta que una parte importante de las cuestiones suscitadas en este ámbito no pueden ser admitidas por esa institución, puesto que se refieren a asuntos que han sido resueltos judicialmente o que se hallan pendientes de serlo. Pero el impedimento legal para que el Ararteko entre a examinar esas quejas -directamente derivado del principio de independencia del poder judicial- no resta significación a su existencia.

Bastantes de las **reclamaciones rechazadas** se refieren a resoluciones penales. Como era esperable, en buena medida el descontento surge de las penas impuestas, que son consideradas por la persona condenada como injustas o excesivamente rigurosas, y también de otras decisiones referidas a los procesados: situación de prisión preventiva y lugar donde se cumple, denegación de la suspensión condicional y, sobre todo, asuntos relacionados con el cómputo de las condenas. Sin embargo, también las personas perjudicadas por hechos delictivos se muestran a menudo insatisfechas con el sistema judicial. Así, por ejemplo, acudió al Ararteko un ciudadano cuya hija había sido asesinada por alguien a quien se le habían apreciado ciertas alteraciones psíquicas. El reclamante no había percibido la indemnización que se había establecido como responsabilidad civil y desconocía si podía acogerse a las ayudas previstas en la Ley 35/95, de asistencia a las víctimas de delitos violentos. Solicitaba información, asimismo, sobre la situación actual del reo, puesto que no sabía si se hallaba recluido en una prisión o se encontraba en un centro psiquiátrico, sometido a tratamiento.

Una problemática similar es la que ponen de relieve las mujeres que han sido objeto de malos tratos por parte de su cónyuge. Al menos en dos ocasiones hemos recibido quejas que denunciaban el hecho de que, de modo reiterado, las agresiones denunciadas eran calificadas judicialmente como faltas, lo que, entre otras cosas, significa que, normalmente, no se reconoce a la perjudicada el derecho a la asistencia de un abogado de oficio. Además de cierta tendencia a la absolución por falta de prueba en estos casos, las reclamantes aludían a la insuficiencia de la protección policial frente al acoso y a las amenazas de sus agresores.

Respecto a la jurisdicción civil, se siguen recibiendo quejas sobre las ejecuciones de sentencias, en particular, en procedimientos relativos a rupturas familiares. En dos ocasiones, varones obligados al pago de pensiones alimenticias exponían que se les habían embargado casi todas las prestaciones que percibían de la Seguridad Social, con lo que encontraban dificultades para su propio mantenimiento. No obstante, como en años anteriores, la mayor parte de las quejas y consultas provienen de mujeres separadas que han asumido la custodia de la prole y que no consiguen que el padre cumpla sus obligaciones económicas, de modo que, con frecuencia, su situación deviene muy precaria y, en todos los casos, su nivel de vida y el de sus hijos empeora notablemente respecto a la situación anterior a la ruptura. En algunos de estos supuestos puede apreciarse una falta de agilidad y de eficacia en la ejecución de la sentencia por el juzgado, pero muchas veces son los propios deudores los que mediante todo tipo de

maniobras dificultan o hacen imposible el cobro. En relación con este problema, el Ararteko ha manifestado en distintos foros su opinión sobre la conveniencia de reflexionar -y tratar de poner en funcionamiento- un fondo público de garantía para los supuestos de impago de pensiones derivadas de separaciones y/o divorcios. El asunto se planteó, por ejemplo, en la comunicación sobre Servicios de Mediación Familiar presentada por el Ararteko a las XIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo (v. cap. I)

Otros asuntos en los que se cuestionaban las resoluciones judiciales son los referidos a personas de origen extranjero y, en concreto, los relacionados con procedimientos de expulsión, de denegación del permiso de residencia, etc.

Las quejas que esta institución tramita en el área de justicia son relativas al **funcionamiento de la Administración de justicia**, esto es, aquellas que, sin interferir el plano jurisdiccional, denuncian presuntas irregularidades o negligencias en la labor de las oficinas judiciales. En este ámbito, -según establece el art. 9.2 de la Ley 3/1985, que regula esta institución- la intervención del Ararteko consiste en remitir la queja *al órgano con capacidad para investigar o resolver*. Salvo supuestos excepcionales, se ha entendido que dicha competencia recaía en la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (en adelante TSJ).

Dentro de la variedad de los asuntos que se han trasladado a dicha Sala, en tres ocasiones el motivo de la queja se refería expresamente al modo en que se realizan las notificaciones judiciales. A raíz de algunas comunicaciones recibidas en un procedimiento en el que era parte, una ciudadana cuestionaba algunos aspectos que, por su alcance general, eran dignos de atención: se refería, por un lado, a la redacción de algunas citaciones que, además de utilizar un lenguaje poco comprensible, podían crear cierta confusión. Criticaba, por otro lado, la posible vulneración del derecho a la intimidad y al secreto de correspondencia que podía suponer el hecho de que las citaciones se remitan sin sobre. Basándose en el informe elaborado por el titular del juzgado que tramitaba el procedimiento concreto, la Sala de Gobierno entendió que las notificaciones realizadas respetaban la legalidad y nos comunicaba, asimismo, el establecimiento de un nuevo modelo de citación enviado en sobre cerrado. De todos modos, a pesar de que la práctica cuestionada no suponía ninguna irregularidad, el Ararteko sugirió la conveniencia de reflexionar de un modo general sobre esta cuestión.

Algunas personas han manifestado su protesta por el trato descortés que -a su entender- han recibido en algunas oficinas de los juzgados. Manifestaban que, además de la falta de consideración, no se les había proporcionado la información adecuada. Este problema, que es básicamente actitudinal y depende del funcionario o funcionaria que se relaciona con el público, no tiene una solución sencilla. Hay que poner de relieve, no obstante, que diversos servicios puestos en marcha en los últimos años han contribuido a facilitar la comunicación entre la población y los juzgados. Tanto los Servicios de Orientación Jurídica -gestionados por los colegios de abogados-, como los Servicios de Asistencia a las Víctimas y los de Asistencia y Orientación Social a los Detenidos -dependientes del Departamento de Justicia del Gobierno Vasco-, han tenido un importante papel en el acercamiento de la Administración de justicia a la ciudadanía. Con este mismo objetivo, durante este año ha entrado en funcionamiento el Servicio Integral de Información al Público, que pretende facilitar la comprensión de la actividad de los órganos jurisdiccionales.

De cualquier modo, los retrasos en las tramitaciones y resoluciones judiciales siguen originando el mayor número de quejas en esta materia. Aunque en ninguno de los

casos remitidos al TSJ se han apreciado irregularidades ni faltas de diligencia por parte de los órganos judiciales, parece que el funcionamiento normal de la Administración de justicia resulta demasiado lento a los ojos de la ciudadanía. Nos encontramos ante procedimientos que, según la ley, deben resolverse en un plazo muy breve -juicios de desahucio, o adopción de medidas provisionales, por ejemplo- y que en la práctica se prolongan durante muchos meses, con los consiguientes perjuicios para las personas afectadas (véase, en este sentido, la queja resumida en el siguiente apartado). En relación con esta problemática, ha de mencionarse que, como consecuencia de la falta de respuesta a las peticiones de información formuladas por la Sala de Gobierno del TSJ a raíz de dos quejas remitidas por el Ararteko, el Consejo General del Poder Judicial ha acordado incoar un expediente disciplinario al Magistrado titular del Juzgado de 1ª Instancia nº 6 (Familia) de Bilbao. Lo paradójico del caso es que, a pesar de la medida adoptada, la resolución que se reclamaba -el nombramiento de un administrador judicial para los bienes de un menor- sigue, un año después, sin dictarse.

No obstante, hay que apuntar en el "haber" de este balance la creación, en el Juzgado de Familia de Vitoria/Gasteiz, de un sistema de juicios rápidos que permite resolver en una semana procedimientos de separación o divorcio en los que hay acuerdo entre las partes. Al parecer, se pretende extender próximamente esta experiencia piloto a otros juzgados de la CAPV.

Algunas de las quejas relativas a dilaciones en los procedimientos judiciales se han remitido al Defensor del Pueblo, ya que hacían referencia a la tramitación de recursos de casación ante el Tribunal Supremo o a actuaciones de órganos judiciales ubicados fuera del País Vasco. Se le ha dado traslado, asimismo, del asunto relativo a una solicitud de nacionalidad española, cuando tuvimos conocimiento de que el retraso en la tramitación provenía no del Juzgado de 1ª Instancia, donde el reclamante había presentado la documentación, sino de la Dirección General de Registros y del Notariado, organismo dependiente del Ministerio de Justicia. También se ponen en conocimiento de aquella institución garantista la mayor parte de las quejas planteadas por **personas que se encuentran en prisión.**

Aunque, como es sabido, todavía no se ha producido la transferencia de las funciones que integran la competencia del Gobierno Vasco en materia penitenciaria, son muchas las cuestiones que llegan a esta institución relativas a la situación de las personas presas. En el anterior cap. I se han reseñado algunas de las actuaciones realizadas en seguimiento del informe sobre la *Situación de las cárceles en el País Vasco*, publicado en 1996, y la problemática que allí se refleja vuelve a percibirse en las quejas individuales.

Una cuestión que, lógicamente, preocupa a quienes cumplen penas de prisión es la del cómputo del cumplimiento de la condena. Cuestiones sobre la aplicación retroactiva del Código penal de 1995 siguen llegando a los tribunales, al igual que las relativas a la acumulación de penas (art. 76 CP), a la liquidación de condenas o al reconocimiento de redenciones. A este respecto, el Ararteko ha remitido a la Sala de Gobierno del TSJ algunas quejas sobre dilaciones en las resoluciones judiciales de este tipo de asuntos. En algún caso, la prolongación de los plazos parecía deberse al retraso del centro penitenciario en la comunicación al recluso, por lo que se ha dado traslado de la queja al Defensor del Pueblo.

Al igual que en años anteriores, se han dirigido a la institución personas residentes en el País Vasco que están reclusas en centros penitenciarios muy alejados de esta comunidad autónoma. Sobre este particular, es preciso poner de relieve que, en la

actualidad no existe ningún departamento de régimen cerrado en las cárceles vascas, por lo que, cuando se clasifica a alguien en primer grado de tratamiento, normalmente es destinado a otra prisión, con frecuencia a la de Puerto de Santa María (Cádiz), y otras veces a la de Villabona (Asturias). No resulta necesario insistir en el sufrimiento que ese alejamiento añade a la pena privativa de libertad, tanto para la persona presa como para sus familiares.

También se han recibido quejas sobre la denegación -o retraso en la concesión- de la libertad condicional a personas que sufren una enfermedad grave e incurable, pero más numerosas han sido las relativas a la obtención de libertad condicional por quienes han cumplido las tres cuartas partes de la condena. En este sentido, se han formado en distintas localidades vascas plataformas que reivindican la excarcelación de convecinos que fueron condenados por pertenencia o colaboración con banda armada y que, por el tiempo que llevan en prisión, podrían acceder a la libertad condicional. Asimismo, en el mes de noviembre, la asociación Senideak elaboró un informe que, junto a otros documentos, contenía una relación nominal de los presos a los que apoya que se encuentran en las circunstancias citadas. Hemos remitido todas estas reclamaciones al Defensor del Pueblo, aunque en la mayor parte de los casos su intervención no es posible. En efecto, el art. 90 CP establece como requisitos para acceder a la libertad condicional, además de haber extinguido las $\frac{3}{4}$ partes de la pena impuesta, el encontrarse en tercer grado de tratamiento y haber observado buena conducta, suscitando un pronóstico favorable de reinserción social. A diferencia del primer requisito, de índole objetiva, la valoración de la concurrencia de los otros dos corresponde a la Administración penitenciaria, y no puede apreciarse irregularidad alguna en la decisión que niegue su reconocimiento, siempre que se fundamente en motivos razonables e individualizados. Por tanto, tampoco la denegación de la libertad condicional a quien no reúne tales requisitos puede considerarse una vulneración de derechos.

No obstante, el Ararteko ha observado que varios de los reclusos que solicitan el acceso a la libertad condicional han permanecido durante largos periodos de tiempo -incluso desde su entrada en prisión- clasificados en primer grado de tratamiento. Dado que la legislación penitenciaria concibe el régimen cerrado como excepcional, se planteó al Defensor del Pueblo la posibilidad de supervisar el procedimiento seguido por la Administración penitenciaria en las revisiones de clasificación de dichos presos. La sugerencia fue aceptada por aquella institución garantista, que ha iniciado un actuación sobre el particular.

Mediante las denuncias de tres presos hemos tenido noticias de presuntos malos tratos ejercidos por funcionarios de una prisión vasca a otros reclusos. Asimismo, una interna denunció el uso indebido de la fuerza por parte de una funcionaria. En dos de los casos, hemos sabido por medio de la Fiscalía que se había investigado y llegado a la conclusión de que se trataba de sendos incidentes provocados por los internos en los que había sido necesario recurrir a la fuerza para reducirles. En otro caso, el recluso presuntamente afectado se negó a denunciar los hechos. De cualquier modo, mediante éstos y otros supuestos, ha llegado hasta esta institución la opinión de las personas presas de que las medidas de aislamiento -previstas en el art. 75 del Reglamento Penitenciario para la protección personal de aquéllas- se están utilizando en la práctica como una sanción de plano, establecida sin procedimiento previo. Consideramos que se trata de una cuestión importante que debe ser investigada por las instituciones a las que corresponde velar por los derechos de las personas privadas de libertad.

Comunicaciones de asociaciones como Senideak nos han permitido tener conocimiento de algunos casos de malos tratos o vejaciones denunciados por ciudadanos

vascos que cumplen condena fuera de la CAPV. Cuando en la queja se describían hechos determinados, ésta se remitía al Defensor del Pueblo, aunque en la práctica totalidad de los supuestos existía denuncia judicial previa.

Un aspecto de la vida en prisión que con frecuencia ha originado problemas es el referido a las conducciones desde un centro penitenciario a otro, o desde éstos a otras dependencias (juzgados, hospitales, etc.). Los traslados que tienen lugar dentro de la CAPV se encomiendan a la Ertzaintza y, en diversas ocasiones, han llegado a esta institución las protestas de las personas afectadas, aunque sólo una queja planteaba directamente el asunto. El Ararteko se dirigió al Departamento de Interior para abordar el problema, pero, como la reclamación se había planteado de un modo genérico, no dio lugar al esclarecimiento de ningún incidente específico. De todas formas, el Departamento manifestó su convicción y su voluntad de actuar siempre de acuerdo con la normativa sobre la materia.

Otra cuestión relacionada con la anterior es de las labores de custodia a presos que la Ertzaintza lleva a cabo en los centros sanitarios. Por medio de cartas publicadas en la prensa, contactos con asociaciones y algunas quejas que mencionaban el asunto, hemos tenido conocimiento de los problemas existentes que, sobre todo, afectan al derecho a la intimidad de las personas internadas. Como varios de los conflictos habían surgido tras la entrada en funcionamiento de la Unidad Penitenciaria del Hospital de Txagorritxu, dos representantes de esta institución visitaron las instalaciones. Las conclusiones obtenidas se han recogido en el cap. I de este informe.

Para terminar con la cuestión de conducciones y traslados, es preciso mencionar que a lo largo del año hemos recibido varias consultas de familias de reclusos que mostraban su preocupación porque habían sabido -a veces indirectamente- que su familiar había salido de un determinado centro penitenciario y, durante varios días, desconocían totalmente su paradero. En general, el Ararteko ha podido ayudar a estas personas consiguiendo información sobre el itinerario seguido y los diversos centros en que el preso recalaba. De todas formas, parece necesario articular las medidas adecuadas para solucionar este tipo de problemas que, de acuerdo con la legislación en vigor, no deberían producirse.

También durante 1998 se han dirigido a esta institución algunas personas que se hallaban recluidas en cárceles del extranjero. Además de los jóvenes recluidos en Guatemala, que obtuvieron la libertad después de ser juzgados, hemos tenido noticias de dos ciudadanos que se encuentran en prisión provisional, uno en Ecuador y otro en Venezuela. Acudieron, asimismo, al Ararteko las familias de dos personas que corrían el riesgo de ser expulsadas de Francia y Holanda, respectivamente, por su relación con ETA. Ante la imposibilidad de intervenir, se ofreció a las familias toda la información disponible sobre las instancias a las que podían recurrir, poniendo de antemano el asunto en conocimiento del Defensor del Pueblo, por si resultaba precisa su intervención. En el caso del ciudadano preso en Francia, la expulsión tuvo lugar y fue entregado a la policía española en la frontera, pero dado su precario estado de salud -había realizado una prolongada huelga de hambre- fue directamente puesto a disposición judicial, por lo que no intervino ninguna otra institución garantista. En cuanto a la detenida en Holanda, en el momento de redactar este informe todavía no se conoce la resolución de la solicitud de asilo formulada.

Aunque es amplia y muy variada la problemática que afecta a la población penitenciaria, han de señalarse, por su reiteración, las quejas que mencionan los graves trastornos económicos que la privación de libertad causa tanto a la persona reclusa

como a sus familias. En este aspecto, la asistencia social que reciben estos colectivos parece insuficiente.

Mencionaremos para terminar este apartado las diversas cuestiones suscitadas con relación al derecho a cursar estudios durante la estancia en prisión. Las dificultades para realizar exámenes, entrevistarse con profesores ajenos al centro penitenciario, recibir materiales -sobre todo, si están redactados en euskara-, obtener el reconocimiento de redenciones extraordinarias, etc. han centrado las reclamaciones recibidas, algunas de ellas presentadas por diversos sindicatos.

Otro gran apartado dentro de los asuntos que se abordan en el área de Justicia es el referido al funcionamiento de los colegios profesionales de abogados y procuradores. Ambas profesiones jurídicas cumplen un importante papel en el ejercicio práctico del derecho a la tutela judicial efectiva que corresponde a toda la ciudadanía.

Son de destacar, en esta materia, las cuestiones relativas al reconocimiento de la **justicia gratuita**. El mecanismo de reconocimiento de este derecho fue notablemente modificado por la ley 1/1996, que dio lugar a la creación de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita (CAJG). Este órgano de composición mixta -con representantes de los colegios de abogados, Ministerio Fiscal y Administración- decide sobre la concesión del beneficio, siendo sus acuerdos impugnables ante el órgano judicial competente para conocer la cuestión de fondo.

A lo largo de 1998 se han recibido varias quejas sobre el funcionamiento de las CAJG. Las más numerosas versaban sobre las dilaciones en la resolución de las solicitudes, pero algunas planteaban cuestiones relativas a los criterios empleados para reconocer o no el derecho. Por encima de la casuística particular, destaca como problema la ausencia de un órgano común para toda la CAPV que realice una imprescindible unificación de criterios. Es de esperar que la creación de ese organismo no se demore en el tiempo, e instamos a ello a las administraciones responsables.

En cuanto al **funcionamiento de los colegios de abogados y procuradores**, conviene recordar que las competencias de supervisión del Ararteko se refieren a la dimensión administrativa de esas corporaciones de derecho público. Así, junto a la obligatoriedad de la colegiación, aparecen otras funciones dirigidas al control del ejercicio profesional de los abogados que resultan indelegables.

En este ámbito, la mayor parte de las quejas recibidas tratan sobre la falta de respuesta -o, más bien, demora- por parte de los colegios a las denuncias interpuestas por particulares contra los profesionales cuyos servicios han contratado. Otro tipo de reclamaciones reflejan la carencia de argumentación en las comunicaciones realizadas por las mencionadas corporaciones. Son destacables, en este sentido, algunas notificaciones de los Colegios de Procuradores de Álava y Bizkaia que omitían toda explicación sobre el fundamento de las decisiones adoptadas. El asunto de Álava, relativo a una impugnación de honorarios y a la actitud subsiguiente del procurador concernido, fue objeto de un examen en profundidad respecto al fondo del asunto. Por el contrario, en las cuestiones planteadas al Colegio de Bizkaia, además de demorarse en la respuesta a esta institución, sólo se consiguió la modificación respecto a la forma de la comunicación que, tras nuestra intervención, incorporaba la motivación de la decisión, así como la indicación de los recursos procedentes (véase el resumen de queja en el siguiente apartado).

Respecto a los colegios de abogados, se han observado últimamente varios casos en los que las quejas frente al comportamiento profesional de los letrados se tratan como meras reclamaciones de responsabilidad civil, de modo que el informe que se

extiende no se considera un acuerdo de la Junta de Gobierno y, por tanto, no resulta recurrible. El Ararteko estima que, con independencia de que la gente lo sepa expresar adecuadamente, cuando alguien protesta por el comportamiento profesional de un abogado, formula, al mismo tiempo, una denuncia por una posible falta deontológica y una reclamación por los perjuicios consecuentes. Por ello, lo deseable es que el Colegio inicie la tramitación de un expediente informativo -previo al disciplinario- y, en función de sus conclusiones, se pronuncie sobre la existencia de responsabilidad civil. Otro punto de discusión se refiere a si el denunciante debe ser considerado como parte interesada en un procedimiento sancionador y, por tanto, puede recurrir la resolución que se adopte. Desde el punto de vista de esta institución, la respuesta afirmativa incrementa las garantías de los particulares y refuerza el papel del Consejo Vasco de la Abogacía como órgano de coordinación y de unificación de criterios en el ámbito disciplinario (véase el resumen de queja en el siguiente apartado).

Se reciben también reclamaciones sobre los honorarios que giran los abogados por sus servicios. Evidentemente, el asunto de fondo constituye un conflicto entre sujetos particulares, por lo que no es competencia del Ararteko. No se puede decir lo mismo respecto a las funciones de control del ejercicio de la profesión que corresponden a los colegios, por lo que hemos intervenido en algunos supuestos. También en este aspecto llama la atención la disparidad de procedimientos establecidos en los diversos colegios del País Vasco para la impugnación de las minutas. Se trata de una cuestión que el Ararteko tiene intención de analizar en profundidad durante el próximo año.

Para cerrar esta introducción debe mencionarse la finalización del informe extraordinario sobre la aplicación de medidas judiciales impuestas a **menores infractores**. En el anterior capítulo I puede encontrarse una referencia a su contenido.

7.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Funcionamiento de la Administración de justicia

⇒ *Retraso en la resolución judicial de una queja planteada por un recluso (1938/97)*

• Reclamación

Un abogado se dirigió al Ararteko para exponer las consecuencias negativas que había sufrido una persona que se encontraba cumpliendo condena en la prisión de Martutene, a causa de la lentitud con que actuaron los órganos judiciales competentes.

El recluso solicitó ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria su clasificación en tercer grado de tratamiento. Después de cuatro meses, se dictó resolución denegatoria frente a la que el interesado recurrió en apelación ante la Audiencia Provincial de Donostia/San Sebastián. Finalmente, este tribunal acordó la clasificación solicitada, pero habían transcurrido diecisiete meses desde que se inició el procedimiento.

• Análisis

El Ararteko entendió que las cuestiones planteadas eran merecedoras de una reflexión en profundidad, porque, si bien era probable que se hubiesen respetado los plazos legales en la tramitación de la causa, ello no impedía que el tiempo de resolución resultase demasiado largo para el afectado. No debe ignorarse que esta persona se

hallaba privada de libertad y, durante ese periodo, no pudo disfrutar de las condiciones más beneficiosas del tercer grado penitenciario (mayor número de permisos de salida, posibilidad de trabajar fuera del centro penitenciario e, incluso, posibilidad de acceder a la libertad condicional). Por todo ello, decidimos dar traslado de la queja a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia.

- Resultado

Tras la recepción de la queja, la Sala de Gobierno solicitó información al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, que explicó del siguiente modo los diversos trámites realizados:

“Si bien la queja del interno está fechada el 07-06-96, la misma no se recibe en este Juzgado hasta el día 25-06-96, fecha en que se incoa y se solicitan informes al Centro Penitenciario de San Sebastián.

Los informes solicitados al Centro Penitenciario no se reciben en este Juzgado hasta el día 09-09-96.

Con fecha 13-09-96 se acuerda volver a solicitar nuevos informes, los cuales se reciben el día 08-10-96.

Con fecha 15-10-96 se dicta auto desestimando la queja del interno.

Con fecha 09-12-96 se recibe escrito del interno interponiendo recurso de reforma.

Con fecha 16-12-96 se dicta auto resolviendo en sentido desestimatorio el recurso de reforma.

Con fecha 29-12-96 el interno interpone recurso de apelación.

Con fecha 10-02-97 se reciben las designaciones de los Abogado y Procurador de oficio de los respectivos colegios profesionales de la provincia de Guipúzcoa, librándose exhorto al Juzgado Decano de San Sebastián.

Con fecha 28-02-97 se recibe escrito del Letrado formalizando la apelación, librándose nuevamente exhorto al Juzgado de San Sebastián para emplazamiento de las partes, el cual se recibe cumplimentado el día 26-03-97.

Con fecha 26-03-97 se remiten los autos a la Audiencia Provincial de San Sebastián, las cuales se reciben con el recurso de apelación resuelto el día 10 11-97”.

Por su parte, el Presidente de la Sala de Gobierno citada, a la vista de *“que el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria resolvió siempre dentro de los plazos legales como el propio letrado manifiesta en su escrito, y que la dilación está en la intervención de diversos órganos, administrativos y judiciales, ubicados en distintas provincias, cuyo medio de comunicación sigue siendo el dispuesto en la L.O.P.J. y leyes procesales”*, acordó el archivo del expediente informativo incoado a raíz de la queja.

Desde nuestro punto de vista, la constatación de que no ha habido incumplimiento de las normas procesales no debiera impedir el análisis de las disfunciones que el propio sistema permite -cuando no produce- y que, en el caso examinado, han dado lugar a que el acceso de un recluso al régimen abierto de cumplimiento de la pena de prisión se demore más de un año. Puesto que este tipo de problemas surge del funcionamiento normal de la Administración de justicia, la adopción de medidas para evitar que casos como el expuesto vuelvan a repetirse resulta compleja y dificultosa. Sin embargo, el Ararteko planteó a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia la conveniencia de realizar todo el esfuerzo necesario para lograr ese objetivo.

B) Colegios de abogados y de procuradores

⇒ *Falta de argumentación y de indicación de los recursos procedentes en resoluciones de colegios de procuradores y de abogados (1253/96)*

• Reclamación

Una ciudadana acudió al Ararteko exponiendo que, en su día, quiso recurrir en apelación contra una sentencia dictada en un procedimiento de divorcio. Su abogado redactó el correspondiente escrito y el recurso fue admitido, emplazándose a las partes para que compareciesen; sin embargo, ese trámite no se llevó a cabo, por lo que la Audiencia Provincial declaró desierto el recurso. Ante esta circunstancia, la interesada se dirigió a los Colegios de Abogados y Procuradores de Bizkaia, denunciando las actuaciones profesionales de su letrado y su procurador, respectivamente.

La queja formulada ante el Colegio de Procuradores se resolvió acordando *“el archivo de la presente denuncia por no haberse infringido ningún precepto del Estatuto de los Procuradores, ni cometido ninguna falta sancionable por dicho Colegio”*. No acompañaba a la resolución transcrita motivación alguna que permitiese conocer sus fundamentos.

Tras conocer esta decisión, la reclamante se dirigió al Colegio de Abogados para tratar de conocer quién era el responsable del desistimiento que le había perjudicado. La Junta de Gobierno elaboró un informe en el que acordaba *“no ser indemnizable el hecho denunciado (...) habida cuenta de que la actuación del Letrado (...) ha sido correcta a lo largo del procedimiento interpuesto bajo su dirección”*. Aunque este acuerdo se emitió en un plazo de tiempo prudencial y estaba debidamente argumentado, no mencionaba la posibilidad de formular recurso para impugnarlo.

• Análisis

Desde la perspectiva de esta institución, las resoluciones de las dos corporaciones citadas incumplían la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece el deber de motivar las decisiones, *“con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho”*, así como *la necesidad de que toda notificación contenga “la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos”* (arts. 54.1.a) y 58.2, respectivamente). Por este motivo, el Ararteko se dirigió a ambos colegios profesionales solicitando información sobre los expedientes tramitados en cada uno de ellos.

En su contestación, el Colegio de Abogados explicaba que se había considerado la queja contra la actuación del letrado como una reclamación de daños y perjuicios y, en tales casos, la Junta de Gobierno se limita a emitir un informe pericial sobre el carácter indemnizable o no de los hechos denunciados. Como se trata de una mera opinión técnica, no constituye una resolución y, por tanto, -aducían- no es recurrible.

Por su parte, el Colegio de Procuradores de Bizkaia, a pesar de los diversos requerimientos remitidos por esta institución, con advertencia expresa de que dicha corporación estaba incurriendo en una actitud obstruccionista que impedía las funciones de defensa de los derechos individuales que corresponden al Ararteko, no respondió a la solicitud de información formulada.

- Resultado

Tras estudiar detenidamente las argumentaciones ofrecidas por el Colegio de Abogados, esta institución llegó a la conclusión de que, con independencia de que la reclamante mencionase la posibilidad de obtener una indemnización, lo que pretendía era mostrar su descontento con la actuación de su abogado e, implícitamente, solicitaba al Colegio que se pronunciase sobre la corrección o incorrección de su intervención profesional.

De hecho, resulta evidente que dicho acuerdo de la Junta de Gobierno decidía sobre dos aspectos diferentes aunque íntimamente relacionados: entendía, por un lado, que la actuación del letrado había sido correcta y, por otro, como consecuencia de lo anterior, que no surgía responsabilidad civil alguna del hecho denunciado. La resolución de la Junta no podía obviar el pronunciamiento deontológico sobre el proceder del colegiado, no sólo porque aquél supone la condición previa de cualquier derecho a ser indemnizado, sino porque pesa sobre el Colegio el deber de controlar la actividad profesional de los colegiados y de ejercer la facultad disciplinaria.

En opinión del Ararteko, la decisión sobre la rectitud de la actuación del abogado afecta directamente a los intereses de la reclamante. Por ello, con el fin de evitar la indefensión que supondría la imposibilidad de revisar tal acuerdo, debía aceptarse la recurribilidad de éste ante el Consejo Vasco de la Abogacía. En consecuencia, el Ararteko efectuó una recomendación en la que, por un lado, recordaba que la notificación de las resoluciones del Colegio de Abogados sobre presuntas actuaciones negligentes de los letrados debe hacer mención de los recursos que procedan. Por otro lado, en referencia al caso concreto de la reclamante, se afirmaba la conveniencia de realizar una nueva notificación del acuerdo de la Junta de Gobierno, advirtiendo a la reclamante de la posibilidad de formular recurso y concediéndole un nuevo plazo al efecto.

A pesar de que el Colegio de Abogados no comparte plenamente nuestra argumentación, pues considera que el denunciante no es parte en la tramitación de un expediente disciplinario, aceptó la recomendación formulada y llevó a cabo una nueva notificación en la que dejaba abierta la posibilidad de recurrir al Consejo Vasco de la Abogacía.

Por otra parte, si bien algún representante del Colegio de Procuradores nos había trasladado verbalmente la disponibilidad de la Junta para dictar una nueva resolución debidamente argumentada, la corporación citada no llegó a dar respuesta expresa a los requerimientos de esta institución. Tuvimos conocimiento por medio de la interesada de que -dieciséis meses después de nuestra intervención- el Colegio de Procuradores le notificó de nuevo el acuerdo, haciendo mención de las razones que lo fundamentaban y señalando los recursos procedentes frente a aquél.

8. MEDIO AMBIENTE

8.1. INTRODUCCIÓN

En el ejercicio correspondiente al año 1998, el número de quejas en esta área ha sido de 106, lo que representa un 9,45% del total de las recibidas.

Por administraciones afectadas, las podemos agrupar de la siguiente manera:

- Ayuntamientos	99
- Gobierno Vasco	8
- Diputaciones	2

En cuanto a contenido, podemos agruparlas en:

Actividades urbanas clasificadas	58
Otras afecciones medioambientales	48

Un año más la mayoría de las quejas encuadrables en el área de medio ambiente se refieren a las molestias que padecen los ciudadanos por los ruidos, olores y humos de las denominadas actividades clasificadas, cuyo ejercicio está sometido a la preceptiva autorización municipal.

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, toda vez que existe un riesgo constante que de su desarrollo se deriven afecciones medioambientales.

Lo que significa que 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.

Junto a éstas, hemos de destacar aquellas actividades que se desarrollan sin contar con las preceptivas licencias municipales: unas, que vienen ejerciéndose con anterioridad al Decreto 2.414/1961, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (en adelante RAMINP), y otras emplazadas en suelo urbano residencial sin adecuarse al Decreto 171/85, de 11 de junio, del Gobierno Vasco.

No obstante, en las quejas recibidas en el presente ejercicio, aún podemos comprobar la permisividad de algunos ayuntamientos ante el funcionamiento de actividades clandestinas de reciente implantación.

Por otra parte, hemos de referirnos a las actividades amparadas en las licencias concedidas conforme a la legalidad vigente, pero que no se ajustan a las medidas correctoras impuestas en la preceptiva licencia de instalación, originando molestias en su funcionamiento.

En la tramitación de las quejas, como venimos apuntando año tras año, se observa una dejación municipal y excesiva pasividad por parte de la Administración local, administración autorizante de las preceptivas licencias de actividad y de apertura, en la adopción de las medidas necesarias para paliar las molestias que padecen los vecinos que residen en las inmediaciones de estas actividades.

No siempre se puede achacar este problema a la desidia municipal, sino también a la falta de medios materiales y personales para ejercer la facultad de control, con objeto de determinar las supuestas infracciones.

En cualquier caso, los municipios han de asumir que, de conformidad con la legalidad vigente, el seguimiento, inspección y control del funcionamiento de las actividades es un servicio más de prestación obligatoria de los ayuntamientos, y de primordial importancia para los ciudadanos afectados por las molestias que de ellas se derivan, pues inciden claramente en su calidad de vida.

Tampoco debemos olvidar que tanto las diputaciones forales como el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco pueden intervenir subsidiariamente si los correspondientes municipios no disponen de los medios necesarios para hacer frente a las inspecciones técnicas preceptivas para el control y seguimiento de estas actividades.

En la tramitación de los expedientes de quejas hemos constatado que los titulares de estas actividades, que conocen la lentitud de la autoridad municipal para adoptar las medidas pertinentes, sancionadoras incluso, se abstienen de solicitar las preceptivas licencias o de acometer las medidas correctoras necesarias.

Por todo ello, el Ararteko considera necesario que los ayuntamientos ejerzan una labor permanente de vigilancia del correcto funcionamiento de la actividad de que se trate y del exacto cumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia, para evitar que las denuncias de los ciudadanos afectados no sea la única vía de conseguir una respuesta de la Administración local.

Las actividades clasificadas más conflictivas en el ejercicio del presente año han sido nuevamente los establecimientos de hostelería, aun cuando han aumentado las quejas por contaminación atmosférica y acústica derivada de actividades industriales.

Se repiten, asimismo, las denuncias sobre las actividades de supermercados, talleres de reparación de vehículos, talleres artesanales, gimnasios, guarderías de vehículos, etc.

También son cada vez más las quejas que se reciben en esta institución por las molestias del tráfico rodado, las causadas por las concentraciones en las zonas de ocio y esparcimiento, provocadas por la actuación de establecimientos de hostelería.

Es evidente que cada vez hay una mayor concienciación de la sociedad de su derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado y saludable, e indudablemente, una aspiración más sentida por aquellos que padecen directamente agresiones medioambientales en su entorno. Ello, necesariamente, implica una constante lucha contra la contaminación, como elemento distorsionador, allá donde esté presente el hombre. De ahí la necesidad de una acertada política de prevención y protección atmosférica para eliminar o paliar la contaminación causada por este tipo de actividades ubicadas en zonas residenciales, y de aquellas situadas en zonas industriales, limítrofes a zonas residenciales, además de la intervención de los poderes públicos mediante actuaciones correctoras y de control sobre el planeamiento para evitar afecciones medioambientales derivadas, como apuntábamos, del tráfico rodado o de las zonas ambientalmente sensibles.

En este sentido, la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (BOPV, nº 59 de 27 de marzo de 1998), que entró en vigor el día 27 de junio de 1998, se inspira en un sistema preventivo de las agresiones medioambientales, sancionador de conductas que atentan contra los valores protegidos, y restaurador o reparador del daño ambiental causado.

En relación con la valoración realizada en este apartado introductorio sobre los problemas denunciados por los ciudadanos que se han dirigido a esta institución, nos parece obligado mencionar el acertado planteamiento de esta ley, al contemplar dentro

de la contaminación atmosférica la contaminación acústica, pues ésta es otra forma de efecto perjudicial en la atmósfera y causante de daño para la salud humana y el medio ambiente.

Abundando en este aspecto, el artículo 2.2 de la Directiva 96/61/CE, del Consejo de 24 de setiembre, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, pendiente de transposición, define la contaminación como *“la introducción directa o indirecta, mediante la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido en la atmósfera, el agua o el suelo, que pueden tener efectos perjudiciales para la salud humana o la calidad del medio ambiente, o que pueden causar daños a los bienes materiales o deteriorar o perjudicar el disfrute en otras utilizaciones legítimas del medio ambiente.”*

Asimismo, esta ley regula la ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente, introduciendo el principio de control integrado de la contaminación en cumplimiento de la Directiva citada, y tratando de impulsar la plena coordinación del procedimiento administrativo y de las condiciones de autorización entre las autoridades competentes, que contribuirá a alcanzar el nivel máximo de protección del medio ambiente considerado en su conjunto.

En cuanto al régimen de actividades clasificadas que contempla la Ley 3/98, de 27 de febrero, quisiéramos destacar las modificaciones que se han introducido respecto de regulación contemplada en el RAMINP. Primeramente, determina con claridad la naturaleza de la licencia de actividad y de apertura, preceptivas para el funcionamiento de una instalación contenida en el anexo II de la norma.

Por otra parte, el período de exposición pública se amplía a 15 días para que quienes se consideren afectados puedan presentar alegaciones.

El informe sanitario se considera preceptivo y vinculante.

El artículo 61 de la Ley regula la relación de la licencia de actividad con la licencia de obras y de apertura. En concreto dicha disposición establece:

- “1.- Los Ayuntamientos no podrán conceder licencias de obra para actividades clasificadas en tanto no se haya concedido la licencia de actividad.
- 2.- En el plazo de 15 días naturales contados a partir del siguiente a la notificación por el solicitante del cumplimiento de las medidas impuestas en la licencia de actividad, los técnicos municipales girarán visita de inspección y expedirán un acta de comprobación favorable, una vez 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 otro caso, comunicará al interesado las deficiencias observadas, otorgando un plazo para su subsanación.
- 3.- Expedida el acta de comprobación favorable y con anterioridad al inicio de una actividad clasificada, el Ayuntamiento respectivo otorgará una licencia de apertura.
- 4.- La obtención de la licencia de apertura será previa a la concesión de las autorizaciones de enganche definitivo o ampliación de suministro de energía eléctrica, de utilización de combustibles líquidos o gaseosos y de abastecimiento de agua potable...”

Asimismo, el artículo 65 que regula el régimen cautelar de aplicación a las actividades sin licencia prescribe lo siguiente:

“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 las misma para que regularice su situación, concediéndole al efecto un plazo que, salvo casos excepcionales debidamente justificados, no podrá ser superior a seis meses, pudiendo además clausurarla, si las circunstancias lo aconsejaran, previa audiencia del interesado.
- b) Si la actividad no pudiera legalizarse por incumplimiento de la normativa sectorial vigente o de las ordenanzas municipales correspondientes, deberá procederse a su clausura, previa audiencia del interesado.”

Por último, hay que tener en cuenta que las actividades contempladas en el anexo II de la Ley que estén sometidas al procedimiento de evaluación individualizada de impacto ambiental quedan exentas del trámite de imposición de medidas correctoras que determina el artículo 59 de la norma.

Si bien, tal como se indica en la exposición de motivos de la ley, la futura regulación sobre control integrado culminará definitivamente el sistema de autorización, como requisito previo para la implantación de industrias y actividades, esta institución considera que la actualización del procedimiento que dispone esta norma, garantiza un sistema preventivo de las posibles afecciones medioambientales que pueden derivarse del funcionamiento de estas actividades.

No obstante, parece oportuno que se produzca el desarrollo reglamentario de esta norma que disponga las acciones previstas en materia de contaminación atmosférica, en aras de cumplir los objetivos de protección del medio ambiente propuestos.

8.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Actividades urbanas clasificadas

⇒ *Incumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia de actividad (1191/97)*

• Reclamación

Se recibió en esta institución un escrito de queja de varias comunidades de vecinos del municipio de Lekeitio, denunciando las molestias de ruidos que se derivaban de un equipo musical, instalado sin autorización en un bar-restaurante ubicado debajo de su inmueble.

• Análisis

Esta solicitud motivó que la institución plantease una petición de información a la mencionada entidad local sobre el seguimiento que esa administración había realizado del funcionamiento del establecimiento.

En un primer momento, la autoridad municipal nos informó de que la actividad cumplía las medidas correctoras impuestas en la licencia de actividad, a excepción de la medida correctora por la que expresamente se le prohibía la instalación de un equipo de música. Así, nos comunicó que mediante un decreto de alcaldía se había ordenado la retirada del equipo de música, y que se encontraban a la espera del informe acústico que debía presentar el interesado.

No obstante, los vecinos promotores de la queja manifestaban que, a pesar del requerimiento formulado por dicha entidad local, el titular del establecimiento mantenía en el local un equipo de música, pues continuaban padeciendo las molestias de ruidos que se derivaban de su funcionamiento, sobre todo los fines de semana.

- Resultado

Por ello, ante la falta de control del Ayuntamiento sobre el cumplimiento del decreto de alcaldía por parte del titular de la actividad, el Ararteko recomendó a dicha corporación municipal que de inmediato se adoptaran las medidas precisas para precintar el equipo de música instalado en el local.

En su respuesta a la recomendación formulada, el Ayuntamiento de Lekeitio comunicó a esta institución que aún no habían cumplido la petición del Ararteko, dado que, con carácter previo a la adopción de resoluciones concretas, querían analizar la situación de todos los establecimientos hosteleros del municipio.

Una vez que esta institución constató el incumplimiento de su recomendación, informó a los promotores de la queja sobre el alcance de sus actuaciones y procedió al cierre del expediente.

⇒ *Molestias de ruidos derivados del funcionamiento de una sociedad gastronómica clandestina (1590/97)*

- Reclamación

Una familia de Markina se dirigió a esta institución denunciando las molestias que padecían por los ruidos producidos por una sociedad gastronómica ubicada en el primer piso del edificio en el que residían.

Según manifestaban los interesados, venían padeciendo estas molestias desde hacia cuatro años y, si bien habían presentado numerosas denuncias ante el Ayuntamiento de Markina-Xemein, dicha entidad local no había adoptado medida alguna para solucionar los problemas denunciados.

- Análisis

En un primer momento, el Ayuntamiento de Markina-Xemein nos informó de que no constaba en los archivos municipales que tal instalación dispusiera de la preceptiva licencia de actividad, y que, por dicho motivo, mediante un acuerdo de la Comisión de Gobierno, se había instado a los titulares de la Sociedad Gastronómica a la presentación de la documentación necesaria para la legalización de la actividad que venía desarrollándose. A estos efectos, se concedía un plazo de dos meses, con la advertencia de que una vez transcurridos éstos, se clausuraría la actividad y se impediría el uso que se realizaba sin licencia.

No obstante, los promotores de la queja se dirigieron de nuevo a esta institución solicitando nuestra intervención, debido a la pasividad y permisividad del Ayuntamiento de Markina-Xemein frente a las reiteradas denuncias formuladas ante ella por los vecinos, que seguían soportando las molestias de ruidos como consecuencia del irregular funcionamiento de dicha actividad, y porque los titulares de la instalación habían incumplido el requerimiento formulado y la autoridad municipal no había actuado en consecuencia.

Sobre el particular, esta institución tuvo conocimiento de que el Departamento de Medio Ambiente y Acción Territorial de la Diputación Foral de Bizkaia había requerido de ese Ayuntamiento documentación administrativa y técnica sobre el expediente municipal que se facilitó a la entidad foral para la calificación e imposición de medidas correctoras a la actividad mencionada, concediéndole un plazo de tres meses para su cumplimiento.

Considerando que el plazo impuesto por la Diputación Foral de Bizkaia suponía una dilatación del procedimiento de legalización de la sociedad gastronómica, y ante las continuas y reiteradas denuncias formuladas por los vecinos afectados, el Ararteko estimó oportuno solicitar a los servicios técnicos del departamento foral que realizaran una visita de comprobación a las viviendas de los interesados, para verificar si las molestias de ruidos se derivaban, efectivamente, del funcionamiento de dicha actividad.

El informe resultante de la medición sonora realizada por los servicios técnicos del Departamento Foral de Bizkaia concluía:

- a) El resultado obtenido en la medición realizada supera los límites establecidos en el Decreto 171/85, de 11 de Junio.
- b) Según la medición realizada, la actividad no dispone de un aislamiento que garantice el cumplimiento del mencionado Decreto.
- c) El local mencionado se ubica en un primer piso de un edificio de viviendas, en dicho local, se comprobó los días 15-5-98 y 17-5-98 que funciona una actividad de Sociedad Cultural Gastronómica, estando el proyecto de actividad en tramitación por el Departamento de Medio Ambiente y Acción Territorial.” (sic)

De la inspección practicada se determinó que se trataba de una actividad clasificada que venía funcionando como sociedad cultural gastronómica sin las preceptivas licencias municipales de instalación y de apertura, y que claramente incumplía las condiciones mínimas de aislamiento acústico que exige el Decreto 171/85, de 11 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de carácter general de aplicación a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a establecerse en suelo urbano residencial. Estas normas son de obligado cumplimiento para aquellas actividades cuyas autorizaciones están sujetas al procedimiento prescrito en el Decreto 2.414/1961, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el RAMINP.

El Ararteko, ante actividades que carecen de la preceptiva licencia municipal, mantiene el criterio que reiterada jurisprudencia ha venido precisando. Así, el Tribunal Supremo ha reputado como clandestinas las actividades sin licencia, considerando ajustada a Derecho su clausura por parte de la autoridad municipal, como medida cautelar, mientras no se legalice la situación conforme al procedimiento establecido en el RAMINP.

Cabe señalar, a modo de ejemplo, por resultar de una meridiana claridad, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1988 (Ar. 4.195), que establece que:

“...la apertura clandestina de establecimientos comerciales e industriales o el ejercicio sin la necesaria licencia de actividades incluidas en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961 obliga a adoptar, de plano y con efectividad inmediata, la medida cautelar de suspender la continuación de las obras, clausurar el establecimiento o paralizar la actividad, con el fin de evitar que se prolongue en el tiempo la posible transgresión de los límites impuestos por exigencias de la convivencia social, hasta la obtención de la oportuna licencia que garantice la inexistencia de infracciones o la adopción de las medidas necesarias para corregirlas.”

Este mismo criterio se recoge también en las siguientes sentencias del Tribunal Supremo: 1 de febrero de 1988 (Ar. 669), 24 de abril de 1987 (Ar. 3.158). A mayor abundamiento, queremos significar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo distingue el sentido que tiene el decretar la clausura de un establecimiento según se trate de una actividad con licencia o de un establecimiento público sin licencia. A modo de ejemplo, por resultar, asimismo, clarificadora, citaremos la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1986 (Ar. 7.402):

“...A la hora de determinar el procedimiento a seguir para acordar la clausura de actividades desarrolladas sin licencia, habrá que destacar el diferente sentido que tal clausura tiene según la actividad se esté llevando a cabo con o sin licencia. En el primer supuesto, al existir licencia, es decir, un control anterior de la Administración, resulta justificado el seguimiento de los trámites en los arts. 36 y siguientes del Reglamento de 30 de noviembre de 1961. En el segundo -carencia de licencia-, al faltar el control previo de la Administración, la clausura podrá acordarse sin más que acreditar la inexistencia de licencia con la audiencia del interesado y prevista en el art. 91 LPA y art. 105 c) de la Constitución. La audiencia será así imprescindible, salvo naturalmente en el caso de existencia de peligro, etc.”

Este criterio se recoge, asimismo, en las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1990 (Ar. 1.507) y de 1 de febrero de 1988 (Ar. 669), entre otras.

En el presente caso, era evidente que el Ayuntamiento de Markina-Xemein estaba permitiendo el funcionamiento de una actividad que no había sido autorizada y de la que se derivaban afecciones medioambientales, transgrediendo los parámetros establecidos reglamentariamente e incidiendo claramente en la calidad de vida de los vecinos colindantes a la instalación.

- Resultado

Se recomendó que mediante un decreto de alcaldía acordasen, como medida cautelar, la inmediata clausura de la actividad de sociedad cultural gastronómica de referencia, tal y como reiterada jurisprudencia había señalado en este sentido, hasta que se obtuvieran las preceptivas licencias que garantizaran el correcto funcionamiento de la instalación, recomendación ésta que finalmente fue aceptada.

⇒ *Contaminación sonora producida por un gimnasio (1836/97)*

- Reclamación

Una familia de Portugalete solicitó la intervención del Ararteko ante las molestias de ruidos que en los últimos meses venían padeciendo como consecuencia del funcionamiento de un gimnasio ubicado debajo de su vivienda.

- Análisis

A la vista de la documentación facilitada por los interesados y de la que fue aportada por el Ayuntamiento de Portugalete, el Ararteko, en un primer momento, concluyó:

1º Que mediante la Orden Foral nº 3.747/97 del Departamento de Medio Ambiente y Acción Territorial de la Diputación Foral de Bizkaia se había calificado la actividad de molesta, imponiendo a su vez las medidas correctoras necesarias para evitar las causas determinantes de su calificación.

2º Por Decreto de Alcaldía-Presidencia de 3 de diciembre de 1997 se había otorgado la preceptiva licencia municipal para la instalación.

3º Por Decreto de Alcaldía-Presidencia de 3 de enero de 1998, previo informe favorable de los servicios municipales de fecha 30 de diciembre de 1997, en el que únicamente se hacía constar que se “se estima que no hay inconvenientes en otorgarle la licencia de apertura que solicita”, y que “el interesado no ha procedido a la apertura de este establecimiento en el momento de emitir el presente informe”, se concedió a la titularidad la licencia de apertura. Dicha licencia se concedió sin que se hubiera practicado la preceptiva visita de comprobación.

4º A su vez, se deducía que los interesados habían presentado el día 17 de junio de 1997 la primera denuncia ante el Ayuntamiento por las molestias de ruidos que se derivaban del ejercicio de la actividad. Cuatro meses más tarde, el 14 de octubre de 1997, los servicios técnicos municipales realizaron la preceptiva visita de inspección y comprobaron que la actividad venía funcionando de forma clandestina. Ello condujo a que dicha entidad local incoara el correspondiente expediente sancionador. Con fecha 2 de diciembre de 1997, la autoridad municipal ordenó la clausura con precinto de las instalaciones hasta tanto no se obtuviera la oportuna autorización municipal. Habían transcurrido seis meses desde que se presentara la primera denuncia por parte de los vecinos afectados por los ruidos de la actividad.

No obstante, en la visita de inspección citada no se había realizado la comprobación de las afecciones medioambientales denunciadas.

El gimnasio abrió sus puertas el 2 de marzo de 1998 y, según manifestaban los vecinos, producía las mismas molestias de ruidos y vibraciones que en el momento en el que se clausuró el día 2 de diciembre de 1997, y no les constaba que los titulares del establecimiento hubiesen realizado obra alguna en el local.

No disponíamos de datos que nos permitieran afirmar que la actividad referenciada en el momento en que se declaró su clausura cumpliera los requisitos necesarios para su correcto funcionamiento, dado que servicios técnicos municipales no efectuaron ninguna medición sonora en la visita de inspección del día 14 de octubre de 1997. Sin embargo, tras la correspondiente tramitación del expediente municipal de actividad y su puesta en funcionamiento, aún desconocíamos si la instalación se ajustaba a las medidas correctoras impuestas en la preceptiva licencia de actividad, pues el Ayuntamiento no había practicado ninguna verificación a esos efectos, como trámite previo a la concesión de la licencia de apertura en fecha 3 de enero de 1998.

Sobre el particular, es necesario recordar que el artículo 34 del RAMINP, establece que:

“Obtenida la licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa, no podrá comenzar a ejercerse sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcionario técnico competente, no sólo por la actividad de que se trate, sino también por la naturaleza del daño que pueda causarse. En el caso de que no dispusiere el Ayuntamiento de tal funcionario podrá solicitarlo del correspondiente Organismo provincial.”

Por lo tanto, la licencia de apertura queda condicionada a la previa comprobación de la eficacia práctica de las medidas correctoras impuestas en la licencia de actividad, es decir, la visita y el acta del resultado de ésta no debe limitarse, únicamente, a la comprobación de la implantación de los sistemas correctores propuestos, sino también, a su eficacia.

Además, dicho precepto determina que la visita de comprobación se realizará por el funcionario técnico competente, según sea la actividad que se trate o la naturaleza del daño que pueda causarse.

• Resultado

El Ararteko con fecha 23 de marzo de 1998 instó al Ayuntamiento de Portugalete a que los servicios técnicos municipales realizaran la preceptiva visita de inspección de la instalación, con el fin de verificar si la actividad se ajustaba a las medidas correctoras impuestas en la licencia de instalación de fecha 3 de diciembre de 1997 y determinar la eficacia práctica de las mismas.

En un primer momento, como respuesta a nuestra solicitud, con fecha 8 de abril de 1998, dicha corporación municipal nos informó de que, una vez realizada una visita de inspección sobre la actividad en cuestión, se comprobó que se había instalado en ella un equipo musical no autorizado, por lo que se requirió al titular su retirada. Por otra parte, nos indicó que había solicitado la colaboración de la Diputación Foral de Bizkaia, para realizar la prueba de verificación del aislamiento acústico del establecimiento.

Finalmente, fue la Diputación Foral de Bizkaia quien solicitó al Centro de Investigación Tecnológica LABEIN que comprobara la calidad acústica del local. En la medición sonora practicada se constató que el índice de aislamiento acústico a ruido rosa en dBA de la instalación era de 53.2, muy inferior a los 65dBA impuestos como medida correctora a la actividad.

De las comprobaciones realizadas por los servicios de la Policía Municipal se puso de manifiesto que el local permanecía cerrado sin que se estuviera desarrollando actividad alguna en él.

Por último, el Ayuntamiento incoó el correspondiente expediente sancionador contra la titularidad del gimnasio, por el incumplimiento de los plazos impuestos para la adopción de las medidas correctoras necesarias para eliminar las molestias generadas por el funcionamiento de la actividad.

⇒ *Molestias de ruidos de una actividad de bar (921/98)*

• Reclamación

Un vecino de Llodio se quejó al Ararteko por las molestias de ruidos que venía padeciendo como consecuencia del supuesto irregular funcionamiento de una actividad de bar, ubicada en el bajo de su inmueble.

• Análisis

De la documentación facilitada por el Ayuntamiento de Llodio, esta institución determinó que mediante el Decreto de Alcaldía nº 277, de 10 de marzo de 1998, se tomaba razón del cambio de titularidad del bar a favor del nuevo titular, y se le ordenaba *“la instalación de un limitador de volumen en los aparatos musicales de modo que en ningún momento el ruido generado supere los 75 dB(A) en el interior del local...”*.

Se exigía dicha medida correctora a tenor del informe emitido por el arquitecto técnico municipal, en el que una vez realizada la preceptiva visita de inspección al local se constataba que *“se ha instalado un equipo de música, elemento éste de nueva instalación, ya que en la anterior época de funcionamiento el local no contaba con música”*.

Toda vez que no disponíamos de los decretos de alcaldía de concesión de las preceptivas licencias municipales de actividad y de apertura, concedidas al anterior titular de la actividad, con objeto de determinar si contaba con la debida autorización para la instalación de un equipo de música en el establecimiento, esta institución se dirigió de nuevo a la alcaldía del Ayuntamiento de Llodio, solicitando la remisión de las copias de dichos acuerdos, y sometiendo a su consideración las siguientes conclusiones:

Reiterada jurisprudencia del Tribunal Superior viene precisando que las licencias de apertura, en cuanto tales licencias, son actos reglados en los que se reconoce al administrado el derecho a hacer algo que se encuentra dentro de los límites del ordenamiento jurídico, ya que las licencias pueden ser transmisibles, sobre todo cuando se

trata simplemente de una mutación en la titularidad de aquellas por un cambio de nombre, pues en la concesión de las primeras licencias no ha habido necesidad de ponderar las condiciones de las personas, por tratarse de licencias calificadas de reales y objetivas, no incursas en ninguna de las clases que pueden impedir su transmisión, de acuerdo con lo reglado en el artículo 13 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955 (entre otras STS de 27 de junio de 1994, Ar. 4.999).

Hemos de añadir que el citado art. 13 del reglamento citado preceptúa que las licencias relativas a las condiciones de una obra, instalación o servicios son transmisible, con el único requisito de comunicar por escrito a la Corporación municipal la transferencia de nuevo titular.

Ahora bien, el artículo 15.1 de dicha norma precisa que tales licencias tendrán vigencia mientras subsistan las condiciones de la obra o instalación, completando la regulación de estas licencias el artículo 16 del mismo reglamento. Este precepto especifica que estas licencias quedan sin efecto si se incumplen las condiciones a que estuvieran subordinadas, pudiendo también ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias motivadoras de su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido, habrían justificado la denegación, o en su caso anuladas cuando resultaron otorgadas erróneamente.

En el caso que nos ocupa, tal como queda de manifiesto en el informe del arquitecto técnico municipal, en la actividad que pretende ejercer el nuevo titular se introduce un elemento nuevo que hemos de entender que no está amparado en la licencia objeto de transmisión.

En este sentido, hay que tener en cuenta que las condiciones establecidas reglamentariamente para el funcionamiento de una actividad de bar con o sin aparato musical no son las mismas.

Así, de conformidad con lo dispuesto en el art. 3.2.4 del capítulo 1, sección 1ª del Decreto 171/85, de 10 de junio, del Gobierno Vasco, se requiere:

“En actividades cuyos aparatos musicales sean radios, televisión e hilo musical será obligada la presentación de un proyecto de insonorización con sus cálculos correspondientes a 75 dB(A) en cualquier punto del local, cuyo anclaje sonoro se efectuará a ese mismo nivel en evitación de disponer de doble puerta en el local. Las actividades que posean aparatos musicales diferentes a los anteriores para cálculo del proyecto de insonorización utilizarán como mínimo 90 dB(A) en el interior del local” (sic).

Además, en el informe del técnico de medio ambiente de la Diputación Foral de Álava de fecha 5 de junio de 1998 se indica que *“una vez en el lugar, se pudo comprobar que la actividad está en funcionamiento, tratándose de un bar con música en un local que anteriormente cobijaba a un bar-restaurante, sin contar pues con la insonorización y la doble puerta con vestíbulo cortaviento necesarias para este uso, por lo que las quejas planteadas por el vecindario serán fundadas”*.

Finalmente, comprobamos que en la licencia de actividad, concedida al anterior titular en fecha 15 de diciembre de 1983, se había impuesto a la instalación de referencia como medida correctora segunda: *“insonorización del local a fin de que no se sobrepasen los 45 y 35 db (A) a partir de las 8 y 22 horas respectivamente en el interior del local o vivienda próxima que se vean más afectados a partir de las 22 horas y con la ventana cerrada. Se prohíbe el uso de aparatos musicales a partir de las 22 horas.”*

No obstante, había que tener presente que dicha licencia era anterior al Decreto 171/85, de 11 de junio del Gobierno Vasco, disposición que modifica las condiciones relativas para el funcionamiento de actividades de bar con aparato musical. Basta recordar, en este sentido, tal y como señalaba esta institución en las conclusiones elevadas al Ayuntamiento de Llodio, lo previsto a estos efectos en el art. 3.2.4 del capítulo 1, sección 1ª del decreto citado.

Por lo tanto, era evidente que en el local se había producido un cambio de titularidad, por lo que, a tenor de lo dispuesto en la disposición transitoria primera del Decreto 171/85, de 11 de junio del Gobierno Vasco, resultaba necesario adecuar la actividad a las previsiones contempladas en dicha norma.

- Resultado

Se recomendó al Ayuntamiento de Llodio que mediante un decreto de alcaldía se requiriese al titular del establecimiento para que retirara del aparato musical, en tanto que la actividad no se legalizara y adecuara a las condiciones requeridas por el Decreto 171/85, de 11 de junio, del Gobierno Vasco, para el funcionamiento de actividades con equipo musical, lo cual significaría recalificar la instalación.

Dicha entidad local aceptó la recomendación, por lo que se cerró y archivó el expediente.

B) Otras afecciones medioambientales

⇒ *Ubicación de una estación de servicio en núcleo urbano (1669/97)*

- Reclamación

Una ciudadana de Bilbao sometió a la consideración del Ararteko la instalación de una estación de servicio sobre una acera de apenas dos metros y medio en el centro de dicha localidad. A su vez, mostró su preocupación por las obras que se estaban acometiendo en el acceso a la estación de Renfe, próximas a dicha gasolinera.

- Análisis

Esta institución acordó dirigir a la Alcaldía del Ayuntamiento de Bilbao la correspondiente petición de información, con el fin de determinar la situación administrativa y urbanística de dicha actividad, así como, si en la ejecución de las obras de acceso de la estación de Renfe se habían adoptado las medidas correctoras precisas para garantizar la seguridad de la zona, dada su proximidad a la referida gasolinera.

Por otra parte, interesamos la colaboración del Departamento de Industria, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco para conocer la situación de la instalación respecto del cumplimiento de las revisiones periódicas que el departamento citado somete a este tipo de actividades.

Como respuesta a nuestra petición, el Ayuntamiento de Bilbao en un primer momento nos informó de que se habían consultado los datos del Registro de Urbanismo y Medio Ambiente, y que se comprobó que no constaba la concesión de las preceptivas licencias municipales. No obstante, indicaba que se había iniciado un expediente municipal por la denuncia formulada, la cual estaba pendiente de resolución.

Posteriormente recibimos un nuevo informe, en concreto, del Área de Protección Civil y Circulación de dicha corporación municipal, dando contestación a las cuestiones

apuntadas en nuestro escrito de petición de información sobre las medidas de seguridad en la ejecución de las obras de acceso de la estación en Renfe, y se concluyó que no había motivos de preocupación a este respecto, pues se indicaba que se habían adoptado las medidas precisas para garantizar la seguridad en la zona.

También recibimos en esta institución un informe de la sociedad responsable de las obras en Juan de Garay, Bilbao Ría 2000, que nos envió la siguiente información:

“En relación con el escrito del Ararteko de fecha 12-11-97, recibido en estas oficinas el 2-12-97, sobre la queja promovida por un vecino de la calle Juan de Garay, en el que se solicita colaboración, en lo que concierne a Bilbao Ría 2000, sobre si en la ejecución de las obras de acceso de la estación de RENFE se han adoptado las medidas correctoras precisas en aras de garantizar la seguridad de la zona, dada su proximidad al surtidor de gasolina existente, cabe manifestar lo siguiente:

Bilbao Ría 2000 está ejecutando la reordenación ferroviaria de Bilbao, denominada la Variante Sur y las estaciones que a lo largo de la misma se han definido, entre las que se incluye la de Zabálburu y su pasarela peatonal.

La plataforma de trabajo del tajo de la obra de la estación de Zabálburu se encuentra a una cota inferior al borde de la calle Juan de Garay, del orden de tres metros en vertical por debajo de la misma, cuyo centro de ejecución queda sobre la trinchera de las vías, a un lado de la calle, con una separación en horizontal en el límite más próximo de la obra a la acera del orden de cuatro metros.

El proyecto de Estación que se está ejecutando no afecta al surtidor de gasolina, cuya competencia para cambiar de ubicación compete, en todo caso, al Ayuntamiento de Bilbao.

No obstante, la Dirección de la obra de Bilbao Ría 2000 ha adoptado una serie de medidas preventivas adicionales tendentes a extremar la seguridad en la ejecución de las obras en ese punto, dada la proximidad del surtidor de gasolina, tales como las siguientes:

- Prohibición a la constructora para emplear cualquier utensilio o maquinaria que pueda originar focos de fuego en las proximidades de la gasolinera, a pesar de la distancia existente entre el tajo y la barrera física que supone un muro de mampostería existente.
- Prolongación del muro existente mediante otro de bloques de hormigón para asegurar la separación entre el tajo de obra y la gasolinera.
- Exigencia para que se dispongan en el tajo de equipos de extinción de incendios.

Por otra parte, y precisamente en la zona de acera que afecta la gasolinera, la obra que está realizando Bilbao Ría 2000 prevé el ensanchamiento de la acera en dos metros adicionales, a lo largo de 50 metros, lo que supondrá una clara mejora para el paso peatonal, actualmente constreñido. Además desaparecerá el muro de 2,50 metros de altura, existente en la actualidad, y como límite quedará una barandilla hacia la nueva pasarela peatonal que unirá los dos barrios.” (sic)

El Departamento de Industria, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco informó a esta institución del cumplimiento por parte de la Unidad de Suministro de las revisiones periódicas, de acuerdo con la Orden de 11 de agosto de 1992 del Consejero de Industria y Energía, por la que se aprueba la instrucción DIE-IT-ACL-01 sobre instalaciones de suministro y venta al público de combustibles y carburantes líquidos de automoción, con resultado satisfactorio, mediante la aportación, a estos efectos, de las diferentes certificaciones.

- Resultado

Una vez comprobado que la estación de servicio cumplía con las medidas de seguridad establecidas reglamentariamente, y constatado que el Ayuntamiento de Bilbao había incoado el correspondiente expediente municipal para instar la legalización de la instalación citada, el Ararteko dio por finalizada su intervención.

9. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS

9.1. INTRODUCCIÓN

En el área de Obras públicas y Servicios se han presentado un total de 90 quejas, referidas a cuestiones sobre expropiación forzosa, obras públicas, transportes y servicios públicos.

En relación con la figura jurídica de la expropiación forzosa, las cuestiones que con más frecuencia se han presentado han hecho referencia a los acuerdos sobre aprobación de los proyectos técnicos, lo que conlleva la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación de los inmuebles objeto de la expropiación. También se han recibido quejas, y sobre todo consultas, acerca de las tasaciones de los bienes expropiados, cuestión ésta que, al no ser del todo reglada y presuponer en alguna medida una apreciación técnica de los hechos y circunstancias concurrentes, suele resultar generalmente de difícil control por el Ararteko.

En materia de transportes, las quejas se han centrado en aspectos tarifarios, principalmente: descuentos por bonos de varios viajes, bonificaciones a los usuarios mayores de 65 años, etc.

En la subárea de servicios públicos caben destacar las quejas sobre el servicio de saneamiento y depuración de aguas residuales, y sobre el servicio municipal de cementerios.

Respecto a los cementerios, se han planteado cuestiones de índole diversa: derecho a transmitir la titularidad de nichos y panteones entre parientes o a terceros ajenos a la familia; derechos adquiridos como consecuencia del traslado del cementerio; características estéticas de las obras que se han de realizar en los panteones, etc.

Más novedosas han resultado las quejas relativas a la instalación de colectores de saneamiento y al tratamiento de aguas residuales urbanas e industriales. Es preciso señalar que las innovaciones legislativas introducidas como consecuencia de la Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de aguas residuales han propiciado gran parte de estas quejas.

En efecto, en virtud de dicha normativa las aglomeraciones urbanas que cuentan con más de 15.000 habitantes-equivalentes (según la terminología de la Directiva) deberán instalar, bien individualmente o bien agrupadas en mancomunidades y consorcios, antes del año 2001, un sistema colector para transportar las aguas residuales y una estación depuradora para su tratamiento y descontaminación, antes de verter a un río o al mar. Esta misma obligación afectará a los núcleos de más de 2.000 habitantes a partir del año 2006.

El cumplimiento de estas obligaciones legales ha dado lugar a que las administraciones públicas estén llevando a cabo importantes inversiones en este tipo de infraestructuras, que, al afectar a intereses particulares, originan las quejas.

En otras ocasiones el Ararteko ha tenido que intervenir en materia de saneamiento, a petición de vecinos interesados en conectarse con la red de alcantarillado y contar así con este servicio municipal.

9.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Obras públicas

⇒ *Sobre la oposición de los vecinos de un barrio a que se instale en las proximidades una estación depuradora (1007/98)*

- Reclamación

Vecinos del barrio Areta de Llodio se dirigieron al Ararteko planteando su oposición a que se ubicara junto al barrio, en la zona de Anuntzibai, la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) del Alto Nervión, cuyo objeto era el tratamiento de las aguas residuales urbanas e industriales de varios municipios alaveses y vizcaínos.

Alegaban los vecinos que la ubicación de la EDAR era incorrecta, por no respetar la distancia de 2.000 metros que debe contarse desde el núcleo de población agrupada más próximo, esto es, el barrio de Areta, tal y como exigía el art. 4 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP).

Asimismo, indicaban que, aun tratándose de una infraestructura que ha de instalar la Administración, su actividad debería estar sujeta a la tramitación de un expediente conforme al RAMINP, así como a la imposición de las medidas correctoras que resultaren procedentes.

También cuestionaban la falta de información pública, al menos su efectividad, en el proceso de revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Llodio, que calificó los terrenos para ubicar la EDAR ampliando la zona dotacional anteriormente existente.

- Análisis

El Ararteko llevó a cabo un detallado estudio jurídico, para analizar si el proyecto de la EDAR del Alto Nervión había incurrido en alguna irregularidad administrativa que justificara su intervención.

En dicho estudio, del que se dio traslado tanto a los vecinos como a las administraciones implicadas, se concluía que de las actuaciones administrativas que hasta entonces habían tenido lugar no parecía deducirse ninguna vulneración del ordenamiento jurídico, y el Ararteko llegó a las siguientes conclusiones:

1ª La Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) del Alto Nervión constituye una instalación sujeta al régimen de las actividades clasificadas, que requiere para su puesta en funcionamiento la previa obtención de la licencia municipal de actividad.

2ª El promotor de la instalación, tanto sea la Confederación Hidrográfica del Norte como el Departamento de Obras Públicas y Transportes del Gobierno Vasco, deberá solicitar ante el Ayuntamiento de Llodio la correspondiente licencia municipal de actividad, con la particularidad de que constituye un trámite de esa licencia el someter dicho expediente a exposición pública en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava. Además, el Alcalde deberá notificar personalmente a los vecinos inmediatos al lugar donde haya de emplazarse la estación depuradora la exposición al público del expediente. En este trámite los vecinos podrán alegar cuantas consideraciones entiendan oportunas y convenientes en defensa de sus intereses.

3ª Otro trámite del expediente para la obtención de la licencia municipal de actividad, y que sucede al de exposición al público, constituye el de informe de la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco sobre las medidas correctoras que se debían imponer a la instalación para evitar las molestias que pudieran causar los ruidos, gases y olores provenientes de la estación depuradora.

Estas medidas correctoras resultaban de obligado cumplimiento antes de la puesta en marcha de la actividad y durante toda la vida de funcionamiento de la misma, ya que actuaban a modo de condiciones permanentes de la licencia de actividad de obligado cumplimiento en todo momento por la EDAR.

4ª Desde el punto de vista urbanístico, analizadas las circunstancias que concurren en el barrio Anuntzibai, no se apreciaba que el Ayuntamiento de Llodio hubiera incurrido en una extralimitación de poder que convirtiera en ilegal su actuación.

5ª El Ararteko comprendía el rechazo que creaba entre los vecinos de Areta el anuncio de la instalación de una actividad molesta como era una estación depuradora. Asimismo, manifestaba que fuera de los límites territoriales de Llodio, aguas abajo del cauce del Nervión, sería también factible ubicar la EDAR del Alto Nervión; ahora bien, esta era una cuestión que el Ararteko no podía abordar, ya que no tiene reconocidas facultades para entrar a valorar las decisiones discrecionales de la Administración.

B) Servicios públicos

⇒ *Traslado de cementerio y permuta de panteón (51/98)*

• Reclamación

Los herederos de la titular de un panteón solicitaron la intervención del Ararteko ante el Ayuntamiento de Mondragón, para que con motivo del traslado del cementerio de Aldai al nuevo de San Cristóbal se respetara el acuerdo de la Comisión Municipal Permanente de fecha 8 de febrero de 1957: *“La Comisión acuerda ceder el terreno solicitado previo pago del canon fijado en la Ordenanza Municipal con la condición de que, si un día es trasladado dicho cementerio a otro lugar, se le concederían terrenos similares, en el nuevo...”*.

En concreto, el Ayuntamiento se había negado a permutar un panteón que ocupaba 7,5 m² por una superficie equivalente de terreno en el nuevo cementerio, ofreciéndoles tan sólo un módulo de 2,5 m² más la octava parte de otro módulo de 2,5 m².

• Análisis

Se pidió información al Ayuntamiento de Mondragón para contrastar los hechos y conocer su opinión acerca de la queja. Éste manifestó que mediante acuerdo de la Comisión de Gobierno de 12 de junio de 1995, al aprobar el proyecto técnico del nuevo cementerio de San Cristóbal, había fijado los criterios para la cesión de panteones en el cementerio de San Cristóbal, y que en función de dichos criterios les correspondía a los afectados la mitad de la superficie que venían ocupando su panteón en el cementerio de Aldai, sin perjuicio de los derechos que pudieran tener en el cementerio viejo. Así, se les ofrecía compensarles con un panteón ya construido de 2,5 m de largo por 1 m de ancho y 3 m de fondo.

El Ararteko dirigió una recomendación al Ayuntamiento en el que planteaba que el acuerdo de la Comisión Municipal Permanente de 8 de febrero de 1957 supuso el reconocimiento de unos derechos a favor de la entonces beneficiaria, que han sido hoy en día transmitidos a sus herederos.

El Ayuntamiento se obligaba a conceder “terrenos similares en el nuevo” cementerio, y, en opinión del Ararteko, no se podía considerar “similar” una reducción que supusiera que se les concedía casi la tercera parte de la superficie que ocupaba el anterior panteón, en la que cabían tan sólo la mitad de los nichos.

Finalmente, se recomendaba al Ayuntamiento de Mondragón que efectuara una nueva oferta de permuta respetuosa con el criterio señalado en 1957 por la Comisión Municipal Permanente, es decir, que fueran terrenos similares bien por capacidad de enterramiento o bien por superficie de suelo.

• Resultado

El 14 de diciembre la Comisión de Gobierno adoptó un acuerdo por el que siguiendo la recomendación del Ararteko aceptaba la solicitud presentada por los pro-

motores de la queja y, a cambio del panteón que tenían en el antiguo cementerio de Aldai, les ofrecía en concesión una parcela de igual superficie en el nuevo cementerio, debiendo los beneficiarios construir el panteón según los criterios técnicos señalados por los servicios técnicos municipales.

⇒ *Sobre la obligatoriedad del ayuntamiento de prestar el servicio de saneamiento (292/98)*

- Reclamación

El Concejo de Zubieta se dirigió al Ararteko denunciando el olvido del barrio por parte del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, ya que no había realizado ninguna inversión para dotar de infraestructuras y equipamientos al valle de Zubieta. Más en concreto, denunciaban la total ausencia de infraestructura de saneamiento, lo que daba lugar a que los 400 vecinos del valle eliminaran sus residuos mediante pozos sépticos, muchos de ellos en precarias condiciones, o vertiendo directamente a las cárcavas y acequias que recorren las huertas de Zubieta.

Señalaban que, aunque la queja se dirigía contra el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, era corresponsable de esta situación el Ayuntamiento de Usurbil, ya que una parte de Zubieta pertenece a este último término municipal.

- Análisis

Se efectuó una visita de inspección para comprobar las circunstancias de la queja, las características del entorno rural de Zubieta y el deterioro provocado por la ausencia de infraestructura de saneamiento.

A continuación se llevó a cabo un estudio jurídico sobre la obligación del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián de prestar este servicio. Se comprobó que conforme a lo dispuesto por el art. 26-1^o-b) de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, los municipios de más de 5.000 habitantes están obligados a prestar el servicio de alcantarillado y el de tratamiento de residuos.

En el mismo sentido, la Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, que ya ha sido incorporada a nuestro ordenamiento jurídico, establece la obligatoriedad de que todas las aglomeraciones urbanas de más de 15.000 habitantes-equivalentes (según la terminología de la Directiva) cuenten con un sistema colectivo que recoja y conduzca las aguas residuales, así como de depurar las aguas con un tratamiento biológico (secundario) antes del año 2001.

Se hacía también la consideración de que desde un punto de vista presupuestario-financiero toda implantación de nuevos servicios requiere contar con disponibilidad presupuestaria suficiente para hacer frente a su costo. Ahora bien, según tiene declarado el Tribunal Supremo en recientes pronunciamientos, la falta de disponibilidad presupuestaria no puede constituir un pretexto para vulnerar el ordenamiento jurídico, sino que el Ayuntamiento tiene obligación de incluir en sus presupuestos las partidas oportunas para realizar las obras que sean necesarias.

Finalmente, el Ararteko se dirigió al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián para trasladarle estas consideraciones y pedirle que tuviera a bien considerar la instalación de una red de saneamiento como una actuación prioritaria y urgente, redactando el consiguiente proyecto técnico y previendo financiación en los presupuestos de 1999. Este escrito también se le remitió al Ayuntamiento de Usurbil, por comprender su término municipal parte del valle de Zubieta.

- Resultado

El Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián estimó la petición del Concejo de Zubieta, y con ello la recomendación del Ararteko, y acordó incluir en los presupuestos municipales para 1999 una partida de 60 millones destinada a la financiación del proyecto del colector que recogerá las aguas residuales de Zubieta y las trasladará al colector principal junto a Lasarte. No obstante, a la espera de la redacción del correspondiente proyecto técnico, dicha partida se prevé insuficiente para hacer frente al costo que supone la instalación de una red de saneamiento en todo el valle.

⇒ *Sobre la remodelación de los cementerios y su incidencia en los derechos de los titulares (687/98)*

- Reclamación

Varios titulares de sepulturas y panteones del cementerio municipal de Eskoriatza (Gipuzkoa) sometieron a la consideración del Ararteko la incidencia que la ejecución del proyecto de remodelación del cementerio iba a tener sobre sus derechos. En concreto, la queja se relacionaba con las siguientes circunstancias: la falta de justificación de la necesidad de reforma del cementerio; la falta de conocimiento suficiente del proyecto de reforma por parte de los interesados y afectados; la naturaleza jurídica de los títulos de uso y la legitimidad de una eventual actividad “expropiatoria” sobre tales derechos; la propuesta de sustitución de los derechos a perpetuidad sobre los actuales panteones por concesiones de uso de nichos por noventa y nueve años; y, por último, la suspensión provisional de los enterramientos acordada por el Ayuntamiento.

- Análisis

El Ararteko realizó un detallado estudio de las cuestiones planteadas, desde la consideración de que el Ayuntamiento de Eskoriatza, al efectuar la remodelación del cementerio, estaba actuando según sus competencias acerca de un servicio municipal configurado como de obligada prestación.

Se comprobó que el Ayuntamiento de Eskoriatza, para efectuar la remodelación del cementerio, había redactado y aprobado un proyecto técnico, en el que quedaba suficientemente justificada la necesidad de remodelar este equipamiento mortuario, y que fue sometido a información pública de todos los vecinos. En este trámite los particulares presentaron varias alegaciones, que fueron estudiadas por la Corporación.

Los cementerios están configurados por el derecho administrativo como bienes de dominio público sobre los que, por definición, los particulares no pueden ostentar derechos de propiedad, sino tan solo derechos concesionales cuyo plazo máximo de vigencia es de 99 años, según establece el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Este es, al menos, el criterio mantenido por el Tribunal Supremo en diversas sentencias, entre las que cabe citar la de 3 de noviembre de 1992 (Ar. 8.850) y la de 2 de junio de 1997 (Ar. 5.171).

En virtud de dicha doctrina jurisprudencial, aunque los particulares posean títulos en los que figure la adquisición de panteones, tumbas y otros derechos mortuarios a perpetuidad, tal circunstancia no implica que este derecho tenga una vigencia indefinida durante cientos de años. Existe un límite máximo temporal de 99 años, transcurrido el cual ha de entenderse recuperada la libre disposición del enterramiento por las autoridades municipales, y sólo si la privación de derechos se produce antes de dicho plazo cabría hablar de expropiación de derechos.

Respecto a la suspensión del uso de los panteones, no permitiendo nuevos enterramientos, el Ararteko concluyó, según la documentación que le remitió el Ayuntamiento de Eskoriatza, que el acuerdo había sido adoptado por el Pleno municipal con la preceptiva autorización previa del Director de Salud Pública del Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco.

Asimismo, la Corporación municipal informó al Ararteko que *“antes de acometer las obras que conllevan la demolición de las actuales sepulturas, este Ayuntamiento entrará en negociaciones con todas aquellas personas que han venido haciendo uso del suelo del cementerio, para así tratar de llegar a un acuerdo con los interesados. Con dichas negociaciones pretendemos que los citados acuerdos eviten expedientes expropiatorios al objeto de que los afectados no resulten perjudicados”*.

- Resultado

Al no haberse observado irregularidad alguna en la actuación del Ayuntamiento de Eskoriatza se procedió al cierre del expediente de queja, una vez transmitidas a los alegantes y a la Corporación las consideraciones del Ararteko.

C) Expropiación

⇒ *Sobre la privación del acceso como consecuencia de una expropiación para desdoblamiento de una carretera (716/96)*

- Reclamación

Unos vecinos plantearon al Ararteko que, como consecuencia de la ejecución del proyecto de desdoblamiento de la CN-625 a la altura de Basauri, el Departamento de Obras Públicas les había expropiado los terrenos por donde accedían a la lonja situada en la planta baja de su vivienda.

Esta lonja se utilizaba como taller de reparación de vehículos, y para tal uso contaba con licencia de actividad, concedida por el Ayuntamiento de Basauri.

La ejecución de la obra de mejora de la infraestructura viaria iba a suponer que se modificara la cota de la CN-625, por la que desde siempre se había accedido a la lonja taller, y que se hundiera el nuevo trazado de la carretera entre 2 y 3 metros, además de llevarse a cabo el desdoblamiento de los carriles de circulación.

- Análisis

Representantes del Ararteko se personaron en la lonja y comprobaron que, efectivamente, ésta había quedado en una situación tal que era físicamente imposible que algún vehículo pudiera acceder a ella, incluso el acceso peatonal no quedaba exento de dificultades.

La situación administrativa del expediente no ofrecía una solución al problema. Después de negociar los representantes de los expropiados con el Departamento de Obras Públicas, las conversaciones no se habían concretado en ningún acuerdo. Como consecuencia de ello, el expediente se había remitido al Jurado Territorial de Expropiación Forzosa y éste, en su resolución, había determinado el justiprecio del suelo expropiado pero sin tener en cuenta los daños y perjuicios que se le irrogaban a la lonja, que carecía de accesibilidad rodada y, por tanto, quedaba invalidada para cualquier actividad.

A la vista de estas circunstancias, y ante la evidencia de que el daño y los perjuicios ocasionados por la expropiación y la obra de desdoblamiento de la carretera no iban a ser objeto de resarcimiento por la Administración, el Ararteko propuso al Departamento de Obras Públicas que habilitara un nuevo acceso por otra de las fachadas de la lonja, utilizando para ello los terrenos expropiados a otros propietarios.

- Resultado

El Ararteko elaboró un documento, que fue suscrito por las dos partes, por el que el Departamento de Obras Públicas se comprometía a construir un nuevo acceso a la lonja a través de su fachada oeste y a acondicionar una zona junto a la fachada con un ancho tal que permitiera la maniobrabilidad de los vehículos pesados. Además, se obligaba al Departamento Foral a realizar determinadas actuaciones en el interior de la lonja para modificar sus instalaciones (fosos, polea, puertas, etc.), de tal manera que el nuevo acceso no perjudicara la funcionalidad de las instalaciones para reparación de vehículos.

Unos meses después el Departamento de Obras Públicas cumplió con las obligaciones recogidas en el convenio y ejecutó las obras allí previstas, construyendo el nuevo acceso y reacondicionando el interior de la lonja.

D) Transportes

⇒ *Aplicabilidad del incremento de tarifas (733/98)*

- Reclamación

Una usuaria del servicio público de transporte Eusko Tren planteó una queja ante esta institución, debido a la negativa de la mencionada sociedad a reintegrarle el importe de los viajes que no había utilizado de los “bonos 10 combinado” que había adquirido.

En este sentido, manifestaba que en julio de 1997 se había ofrecido a los usuarios de Eusko Tren la posibilidad de adquirir un título de transporte bonificado y que este producto había sido ofertado sin indicarse que estaba sometido a un plazo de validez, por lo que le sorprendió no sólo que el incremento de tarifas afectara a los bonos adquiridos con anterioridad a la entrada en vigor de los nuevos precios, sino que Eusko Tren no habilitase un período de tiempo para poder canjear los viajes que no habían podido hacerse.

- Análisis

Tras admitir a trámite la queja, esta institución se puso en contacto con Eusko Tren proponiendo la procedencia de la devolución solicitada, ya que, por una parte, en el cuerpo del bono se indicaba que habilitaba para efectuar 10 viajes, sin que se recogiese ninguna información relativa a la posible caducidad del título, como ocurre, por ejemplo, con los billetes del servicio de transporte Metro Bilbao y en segundo lugar, porque, a pesar de lo anterior, no se había establecido un plazo de canje o devolución de viajes.

- Resultado

Aunque Eusko Tren insistía en que se había realizado una amplia campaña de difusión para dar a conocer entre los usuarios las condiciones en las que se implantaban

las tarifas del servicio para 1998 y en que se había permitido el uso de dichos bonos durante el mes de enero, esta institución consideró oportuno elevar a la referida sociedad pública una recomendación en la que se instaba a la devolución de los importes correspondientes a los viajes no utilizados, ya que de forma unilateral se había modificado las condiciones en las que se ofertó el bono.

Como quiera que la referida empresa informó a esta institución de que estaba incorporado a sus títulos de transporte una leyenda que señalaba que: *“los billetes que no tienen impresa su fecha de caducidad caducan con el cambio de tarifas”*, el Ararteko planteó la conveniencia, para garantizar un alto grado de conocimiento y difusión de la vigencia del sistema tarifario entre los viajeros, que todos los títulos de transporte bonificados que ofertaba esa sociedad tuvieran impresa la mención del concreto período de validez dentro del cual los mismos iban a poder ser utilizados, es decir, que se hiciese referencia en el cuerpo del título a la fecha en la que el bono dejaría de tener validez.

Asimismo, en aras de mejorar la calidad de la atención al usuario, el Ararteko tuvo a bien sugerir a Eusko Tren que, de cara a futuro, tuviese presente que es muy frecuente que los medios de transporte urbano que funcionan en nuestra comunidad autónoma introduzcan un plazo para efectuar el canje de los bonos caducados, tras la implantación de sus nuevas tarifas y que es, precisamente, por esta causa por la que los usuarios demandan que se les oferte esta posibilidad e inconscientemente cuentan con esta vía, acostumbrados como están a encontrarla a su disposición.

Finalmente, Eusko Tren informó a esta institución de que había efectuado la devolución solicitada por la interesada.

10. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

10.1. INTRODUCCIÓN

Se constituye este año con carácter autónomo el área de organización administrativa, con objeto de dar una cierta independencia a la problemática que la propia organización administrativa en sí misma supone para los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Autónoma Vasca.

Consiste esta sección en informar de las quejas tramitadas por infracción de normas de índole procedimental dirigidas a establecer unas pautas de actuación dentro de los órganos administrativos. Así, comprenden esta área cuestiones procedimentales de carácter común, referidas al instituto de la responsabilidad patrimonial de las administraciones, al de contratación administrativa o bien respecto a cuestiones suscitadas por la propia organización de las administraciones públicas vascas.

Sigue siendo importante en este apartado el conjunto de quejas sobre la falta de resolución expresa de las administraciones a las solicitudes que presenta la ciudadanía. A este respecto, el Ararteko ha señalado en reiteradas ocasiones los perjudiciales efectos que provoca la utilización de la práctica del silencio administrativo, y ha recordado en todo momento la obligación de la Administración de dar respuesta expresa a los escritos ante ella presentados.

De igual modo que en años anteriores, se confirma por esta institución la actitud restrictiva que practican las administraciones vascas respecto al derecho que asiste a los ciudadanos de ser indemnizados por los daños ocasionados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Con carácter general, se observa que las administraciones aplican las prescripciones recogidas por la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, respecto a la tramitación de este tipo de expedientes administrativos por la mayor parte de las administraciones. Dentro de los aspectos cuestionables se sitúa, por su relevancia, la omisión de algunas administraciones locales de abrir el correspondiente período de prueba para poder determinar con exactitud la veracidad de los hechos alegados que produjeron los daños, con lo cual resulta de imposible que el o la reclamante cumpla la obligación de probar los hechos alegados.

Dentro del apartado de organización administrativa y con directa relación con la responsabilidad patrimonial, como posteriormente se reflejará, surge un problema de enorme importancia para los derechos y garantías de la ciudadanía, como es la huida del derecho administrativo de las administraciones públicas. En concreto, se observa que algunas administraciones, conforme a la posibilidad que establece el propio ordenamiento, constituyen empresas mercantiles regidas por el derecho privado, aun cuando todo su capital es público. Su objeto social está dirigido a la gestión de servicios públicos. Estas empresas pasan a regirse, según recogen sus estatutos, por normas de derecho privado, excepto en aquellos casos que estén ejercitando potestades de la Administración. Sin embargo, observa el Ararteko que no se cumplen las garantías procedimentales que se derivan del procedimiento administrativo o los derechos inherentes a su carácter de servicio público.

10.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Procedimiento administrativo

⇒ *El acceso de una asociación a un expediente de expropiación forzosa (1767/97)*

- Reclamación

Una asociación acudió al Ararteko porque el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente le limitó su derecho a acceder a un expediente de expropiación forzosa.

La queja trae causa en la solicitud desestimada a acceder a una copia de las actas previas a la ocupación relativas al expediente expropiatorio. El departamento del Gobierno Vasco desestimó tal solicitud por considerar que el acceso a las actas previas y actas de ocupación solamente es predicable de los titulares de los bienes y derechos afectados por la expropiación. De este modo, se limitó ese derecho, haciendo alusión a que las actas incluían una suerte de datos que, al entender de esta administración, afectaban a la esfera personal e íntima de los ciudadanos. Ese departamento consideraba que los únicos sujetos del derecho a acceder a esos documentos eran los titulares de los bienes y derechos afectados por dicha expropiación, y que una cesión de esos datos supondría una vulneración del derecho a su propia intimidad.

Por otra parte, la asociación, constituida como asociación de expropiados, juzgaba que tenía carácter de interesada y que quería conocer estos documentos porque su misión es velar por los intereses de aquellos propietarios desconocidos, ya que van a verse privados de sus fincas sin la posibilidad del conocimiento y defensa de los intereses.

- Análisis

El marco legal donde se sitúa el derecho de acceso a archivos y registros de los ciudadanos viene recogido en el artículo 105 b) de la Constitución. Esta posibilidad de acceso se ha desarrollado mediante una doble perspectiva: por un lado, el acceso a aquellos expedientes que se encuentren aún en fase de tramitación (art. 35), y, por otro lado, el acceso a los expedientes terminados (art. 37).

En el caso que nos ocupa, el expediente se refiere a la expropiación forzosa. Este expediente, en la fecha en que ese departamento remitió el informe, se encontraba en la fase procedimental de determinación del justiprecio por mutuo acuerdo. Por ello, en el momento de la solicitud, este procedimiento se encontraba inconcluso y no cabría hacer uso del artículo 37 para acceder a la documentación. En suma, respecto al supuesto concreto que se planteaba, la asociación pretendía acceder al expediente de expropiación aún no finalizado.

Por ello, con objeto de dilucidar si existía o no derecho al acceso, se debía determinar unívocamente la condición de interesada de esta asociación, como requisito previo a la posibilidad de acceder a los documentos. La condición de interesado, según establece la anterior disposición, la adquieren aquellos que promueven el procedimiento, quienes tengan derechos que puedan resultar afectados por la resolución o, en su caso, aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución. Asimismo, se considera en determinados supuestos recogidos por ley que las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos. En relación con este supuesto, siguen-

do la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el interés legítimo, Sentencia de 1 de julio de 1985, esta asociación dispone de un interés propio para que se actúe de acuerdo con el procedimiento de expropiación. No obstante, la condición de interesado puede hacerse valer respecto a las actuaciones de carácter general, es decir, respecto a la posibilidad de conocer el estado de tramitación del expediente, de conocer sus circunstancias generales, etc. Sin embargo, debemos considerar que esta condición de interesado debe desaparecer cuando mediante ella se intenta sustituir las posibilidades de intervención de otros terceros con un interés legítimo y directo. Es precisamente el acceso a determinados documentos concretos, por ejemplo las actas individuales de ocupación, donde se debe hacer prevalecer el interés legítimo directo del titular del bien respecto a los intereses legítimos colectivos de la asociación. Esto encuentra su fundamento en el derecho constitucional al honor y a la intimidad personal y familiar, que debe prevalecer sin duda respecto al derecho de acceso a documentos administrativo.

Por ello, se concluyó que la posibilidad de acceder a los documentos que consten en un expediente expropiatorio resulta contraria al artículo 18.1 de la Constitución, ya que debe prevalecer el derecho a la intimidad personal y familiar respecto al derecho de acceso a los documentos administrativos que recoge el artículo 35 de la Ley 30/92.

En cualquier caso, el artículo 37 de la misma disposición normativa establece el principio general por el que las y los ciudadanos pueden acceder a los registros y a los documentos que formen parte de un expediente seguido por la Administración, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha que se hubiera solicitado. No obstante, este principio de libre acceso se matiza en la propia ley, al limitar el acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas, pues únicamente podrán ser requeridos por ellas mismas. Esta protección encuentra reflejo, como observamos anteriormente, en el derecho al honor y a la propia intimidad personal y familiar consagrado en el artículo 18 de la Constitución.

A pesar de ello, se excluyen de esta especial protección los datos nominativos, es decir, aquellos que sirven para identificar a las personas, a los cuales pueden acceder no sólo sus titulares, sino también terceros que acrediten un interés legítimo y directo. En todo caso, las actas previas y actas de ocupación incluyen no sólo datos de carácter nominativo, como es la identidad de los propietarios, sino también datos como el domicilio, número de teléfono, filiación, y las situaciones jurídicas en las que se encuentran los bienes y derechos afectados. Este tipo de datos se consideran, como ha establecido el Tribunal Constitucional incluidos en “*un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás*”, al cual únicamente se puede acceder mediante el consentimiento de su titular.

- Resultado

Así las cosas, la protección al honor y a la intimidad personal y familiar debe prevalecer respecto al derecho de acceso a los expedientes archivados. Por todo ello, no se constató irregularidad en la denegación de acceso a esa asociación de las actas previas y de ocupación de terceras personas.

⇒ *Denegación de acceso a la información (1781/97)*

- Reclamación.

Una persona presentó una queja porque se le había denegado el acceso a una información relacionada con un expediente informativo abierto por Osakidetza.

- Análisis

Osakidetza argumentó que el expediente abierto no era previo a ningún expediente disciplinario, sino que tenía mero carácter informativo. Además, señalaba que fundamentaban la denegación del acceso solicitado, tanto el carácter confidencial de la información que podían contener las conclusiones del informe, como el hecho de que las actuaciones practicadas no formasen parte de ningún expediente administrativo sino de un análisis de ámbito interno.

En el informe de Osakidetza se indicaba que las actuaciones practicadas en virtud de la Resolución 702/1997 no tenían como objetivo investigar la actuación de ningún trabajador en concreto, sino únicamente analizar el funcionamiento y organización del Servicio de Anatomía Patológica durante un período concreto, y que por ello no procedía la pretensión del reclamante.

Tras analizar este caso a la luz de la regulación del derecho de acceso a los archivos y registro de la Administración, el Ararteko consideró que, a la vista de los datos recogidos en el informe de Osakidetza, la denegación de la información solicitada no estaba fundamentada.

Este caso tenía relación directa con el derecho reconocido en el artículo 105, b) de la Constitución, que establece que la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecta a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos, y la intimidad de las personas. Este mandato constitucional ha sido desarrollado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJPAC), que en sus artículos 35 h), 37 y 38, regula el derecho de acceso a los archivos y registros de la Administración. Tratándose en este caso de archivos situados dentro del ámbito de aplicación de la ley citada, la denegación objeto de la queja debía ser igualmente resuelta con base en las previsiones contenidas en ella.

En los procedimientos ya terminados, como era el caso, la LRJPAC parte del principio general de libre acceso, y establece los supuestos en los que, por razones de interés público o privado, es necesario limitar el acceso o, incluso, imposibilitarlo.

En esa línea, la ley regula los supuestos en que existe un régimen peculiar de acceso, o la imposibilidad de acceder a determinados expedientes. Estas limitaciones, ya reseñadas por el artículo 105.b) de la Constitución, son las establecidas en el artículo 37, apartados 3, 4, 5 de dicha ley. Por su parte, el apartado 6 del mismo artículo remite a normativas específicas. Tras analizar las razones alegadas por Osakidetza en su informe desde el punto de vista de estas limitaciones, no se observaron datos para fundamentar una denegación de la pretensión de acceso a la información formulada por el interesado.

En primer lugar, por lo que se refiere a la naturaleza del expediente, el carácter informativo alegado por Osakidetza, a efectos del derecho de acceso a la información, no se contempla como un condicionante para su ejercicio. Terminado el procedimiento, y con ello abierto el acceso a cualquier ciudadano, con independencia de que sean interesados en él, las limitaciones sólo estarán motivadas si están previstas en la normativa a la que nos hemos referido, fundamentalmente artículo 37 de la LRJPAC.

Excluida la posibilidad de denegar el acceso tomando como base únicamente el carácter de expediente informativo, había que analizar si por su contenido cabía prohibir el acceso solicitado. A este respecto, en el apartado final de su informe, Osakidetza señaló el carácter confidencial de este expediente.

El carácter confidencial del contenido de un archivo no está enunciado como un límite al derecho de acceso, por lo que había que analizar si era reconducible a las

excepciones que prevé la norma en función de los elementos subjetivos de los documentos de los archivos.

Si por confidencial se quería aludir a la existencia en el informe de datos de carácter nominativo (art. 37.3), en el sentido de que constaban apreciaciones sobre determinadas personas identificables, podríamos estar, efectivamente, ante uno de los supuestos que pueden exceptuar el principio general de libre acceso a la información para cualquier ciudadano.

Ahora bien, ello no justificaba una denegación indiscriminada, pues con relación a estos documentos nominativos tampoco se establece una prohibición absoluta, sino una cualificación en el acceso. A este respecto, no bastaría con la condición de ciudadano, sino que se exigiría, además, un interés legítimo y directo por parte de éste (art. 37.3). La motivación respecto de este elemento subjetivo del documento cuyo acceso se denegó podía ser esencial, ya que sólo así se podía conocer si se trataba o no de documentos nominativos, y así, en función de su contenido, considerar si la denegación estaba o no fundamentada. Analizado este aspecto a la luz de los datos aportados, la denegación de la solicitud de acceso al expediente no estaba fundamentada.

Tras estas observaciones sobre el contenido del expediente, quedaba por analizar si, aun admitiendo que en él pudieran existir documentos nominativos, el interesado tenía o no derecho a acceder a ellos.

El artículo 37.3, al regular el acceso a los documentos nominativos, es decir, los que recogen apreciaciones o juicios sobre personas, permite acceder, además de a sus titulares, a terceros que tengan un interés legítimo y directo. Se evita con ello el acceso indiscriminado basándose en una mera curiosidad, lo que en otros expedientes sería suficiente para cualquier ciudadano.

El primer aspecto a tener en cuenta es que el carácter nominativo de un documento no puede ser alegado ante el propio afectado para denegarle el acceso a archivos que contengan datos sobre sí mismo. Lo contrario supondría negar la posibilidad de que una persona ejerza control sobre datos que se refieren a ella. En consecuencia, si la confidencialidad o intimidad se referían al interesado no cabía buscar amparo en el carácter nominativo de la información.

Por lo que respecta a otros datos, referidos a personas distintas de la que solicite el acceso, la ley prevé la posibilidad de acceder a ellos cuando existe un interés legítimo y directo (art. 37.3 al final). La falta de motivación del informe de Osakidetza sobre este aspecto impedía analizarlo. No obstante, los antecedentes del expediente, con las “inculpaciones” de las que había sido objeto el interesado, llevaban a pensar que quien presentó la queja no tenía una mera curiosidad, ajena a un interés legítimo respecto de la información a la cual pretendía el acceso.

• Resultado

Sin entrar a valorar los argumentos recogidos en el informe del Ararteko, Osakidetza volvió a citar el carácter confidencial de la información solicitada por el interesado para denegarle el acceso, pero no sin aportar datos por los que tal circunstancia debía ser tenida en cuenta. Ante ello, a la vista de los datos que se nos facilitaron, el Ararteko consideró que en este caso se había producido una vulneración del derecho del interesado a acceder a la información que había solicitado.

A pesar de habérselo indicado así a Osakidetza, dicho organismo persistió en su decisión, con lo cual el Ararteko consideró que sus posibilidades de intervención habían quedado agotadas.

⇒ *Denegación de acceso al examen de otro aspirante (1996/98)*

• Reclamación

Una opositora solicitó acceder al examen de otro opositor. El tribunal calificador procedió a revisar el examen, pero denegó a la interesada el acceso a él, ya que entendió que tal acceso podía vulnerar el derecho a la intimidad.

• Análisis

Normalmente, las dudas se suscitan a partir de circunstancias que a ojos de los afectados son valorados como indicios de alguna irregularidad. La carga de la prueba recae inevitablemente en quien formule una alegación de irregularidad, para lo cual deberá acceder a un elemento probatorio esencial como es el examen al que dirige sus sospechas.

Partiendo de este razonamiento, el Ararteko entiende que la denegación de acceso puede dejar al interesado en situación de indefensión, pues quien cree que se ha cometido alguna irregularidad en un examen, difícilmente podrá formarse un juicio fundado al respecto si se le deniega el acceso a él.

Este acceso, que afecta al derecho a la prueba, soporte esencial del derecho a la defensa, no implica una pérdida del derecho del tribunal a ejercer su competencia discrecional.

Si el problema resultase ser ese, entonces podría pensarse que la vista del examen nada cambiaría el sentido de la decisión del tribunal calificador, pues éste habría actuado en el ejercicio de la discrecionalidad que le corresponde.

Se olvida, sin embargo, que tal conclusión supone adelantarse en el tiempo y prejuzgar que la cuestión se va a dilucidar necesariamente bajo las reglas de juego de la discrecionalidad técnica de los tribunales.

Si el motivo de disconformidad del interesado tiene o no amparo desde el punto de vista del ordenamiento es un juicio que sólo a él le corresponde realizar. Sólo cuando el interesado haya accedido a todo el material probatorio relacionado con la decisión que le afecta podrá valorar si, desde su punto de vista, ha existido o no una infracción que pueda llevar a prosperar su pretensión. El juicio que la Administración pueda realizar al respecto podrá estar fundado, pero no deberá, basándose en la conclusión a la que haya llegado, denegar el acceso a lo que el interesado considera como un material de prueba.

En este sentido, la revisión de exámenes realizada por un tribunal calificador puede garantizar la reconducción de una calificación a los criterios por él establecidos, pero no a sustituir los cauces de defensa que el aspirante desee utilizar por creer que hay razones para ello.

La protección del derecho a la intimidad de los opositores, en tanto que sus exámenes pueden recoger opiniones o creencias íntimas, correspondientes a la esfera personal del individuo, era una razón importante para no atender la petición de la interesada.

En opinión del Ararteko, el ciudadano que participa en un proceso selectivo no puede escudarse en tal derecho para denegar el acceso de terceros interesados a su examen.

En primer lugar, la intimidad es un concepto indeterminado que debe ser acotado en cada caso, por lo que no puede presumirse que, con carácter general, todos los exámenes contengan datos que puedan afectar al derecho a la intimidad. En segundo

lugar, aun admitiendo que el contenido de un examen pueda encajarse dentro de lo que constituye la esfera del derecho a la intimidad, si se hace valer el examen en un procedimiento administrativo de selección, es obligado concluir que se consiente que otros interesados, que persiguen un mismo objetivo, en este caso una plaza, los examinen, ya que sólo conociéndolos podrán refutarlos, si bajo su punto de vista existe motivo para ello.

El derecho a la defensa resulta de nuevo esencial al inclinarnos a favor del acceso, si lo contraponemos al derecho a la intimidad.

Cuando se habla de permitir el acceso a un examen no se trata de cualquier ciudadano, sino de interesados en un procedimiento que les afecta directamente. El carácter medial que tiene el acceso cuando está relacionado con una decisión que afecta a los ciudadanos vincula a tal acceso con el derecho a la tutela judicial efectiva. Como consecuencia de ello, el derecho al acceso al expediente puede situarse en estos supuestos en un plano distinto al que se refiere la Constitución en su artículo 105 b), desarrollado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En los casos que dan lugar a estas quejas, el acceso resulta de plena utilidad para conocer cuál es la posición jurídica del interesado o interesada, así como la procedencia o no de promover las acciones que procesalmente convengan. Si el conocimiento al que toda persona interesada tiene derecho respecto de su situación jurídica en un procedimiento se ve afectado por una denegación de información, sus posibilidades de defensa quedan igualmente afectadas. Por ello, la Ley 30/1992, en su artículo 84.1, únicamente limita respecto de los interesados aquellas informaciones o datos a los que se refiere su artículo 37.5.

En definitiva, es el hecho de que formen parte de un expediente administrativo con concurrencia de terceros interesados lo que califica a una denegación de acceso al expediente administrativo como causa de indefensión, ante el cual, cualquier alegación del derecho a la intimidad debe ceder.

- Resultado

Después de presentar la queja, la interesada desistió de ella. No obstante, debido a que el motivo de la queja coincidía con una recomendación sobre el acceso a los exámenes recogido en el Informe correspondiente a 1992, el Ararteko dio traslado de un escrito al IVAP, donde recogía su posición favorable a permitir el acceso al expediente de la oposición.

B) Responsabilidad administrativa

⇒ *El embargo de bienes y los actos de ejecución por parte de los órganos de la administración, sin cumplimiento del orden de prelación establecido por el ordenamiento jurídico (1296/96)*

- Reclamación

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko una actuación de los servicios del Ayuntamiento de Bilbao consistente en la retirada de la vía pública de un vehículo de su propiedad, previamente embargado, y su posterior depósito en dependencias municipales. El embargo de ese vehículo, así como de otros bienes de su propiedad, se había llevado a cabo como consecuencia de un expediente de apremio tramitado para hacer efectivas determinadas deudas que el interesado tenía para con la referida corporación municipal. Una vez retirado el vehículo de la vía pública, el ciuda-

dano saldó la deuda que tenía con la Administración. Cuando se dirigió a las dependencias en las que el automóvil se encontraba depositado, los funcionarios le exigieron el abono previo de las tasas correspondientes por retirada y depósito.

- Análisis

De la información que el Ayuntamiento de Bilbao facilitó al Ararteko se concluyó que la diligencia de embargo practicada por los servicios municipales en el domicilio del interesado, y tal y como consta en el acta correspondiente, trabó los siguientes bienes: *"cuentas corrientes, depósitos o valores que posea en cualquier entidad de crédito, bancaria o similar. Créditos o derechos frente a terceras personas o en su defecto el vehículo matrícula..."*. Asimismo, nos indicó que los servicios municipales desconocían las cuentas corrientes que el interesado pudiere tener, y que por esa razón se inició la ejecución del procedimiento respecto del vehículo trabado. Para ello se requirió formalmente al interesado para que entregara voluntariamente el automóvil, con el fin de depositarlo en las dependencias municipales con vistas a su ejecución. En tal requerimiento se le indicaba que, de no actuar voluntariamente, los funcionarios habilitados para ello buscarían el vehículo, actuación ésta que, finalmente, se llevó a cabo. El Ayuntamiento informó, asimismo, que el interesado no interpuso recurso administrativo alguno contra los actos administrativos dictados en el expediente de apremio. Por último, la Corporación municipal indicó que el abono de las tasas por retirada y estancia de vehículo se exigía al haberse producido el hecho imponible tal y como prescribe la correspondiente Ordenanza.

A la vista de la precedente información, el Ararteko dirigió al Ilmo. Sr. Alcalde de Bilbao una recomendación cuyo contenido era del siguiente tenor literal:

"Me dirijo a V.I. en relación con el expediente de queja de referencia que se tramita en esta institución a instancias de D. (...), como consecuencia de la tramitación de un expediente de apremio (...) que culminó con la retirada y depósito del vehículo matrícula (...) en dependencias municipales, para cuya devolución los servicios de ese Ayuntamiento exigen al interesado el abono de la tasa correspondiente.

A la vista de la información remitida por el interesado y de la que nos ha sido facilitada por el Concejal Delegado de Intervención y Tesorería, me permito trasladar a V.I. las siguientes consideraciones:

1. El problema que el interesado ha sometido a la consideración del Ararteko se relaciona con el modo en el que los servicios de recaudación ejecutiva de ese Ayuntamiento tramitaron el expediente de apremio al que hemos hecho referencia, y las conclusiones que podemos alcanzar respecto a la corrección o no de la actuación administrativa consistente en la retirada y depósito del vehículo referido en dependencias municipales, con el consiguiente devengo de la tasa, vendrán determinadas por el análisis de ésta al amparo de las previsiones contenidas en el vigente ordenamiento jurídico.

A este respecto conviene referir, inicialmente, el contenido de los preceptos aplicables contenidos en la Ley General Tributaria (LGT) y en el Reglamento General de Recaudación (RGR), aprobado por Real Decreto 1.684/1990, de 20 de diciembre. Los artículos 131 de la LGT y 112 del RGR establecen el orden de prelación que ha de observarse en los embargos, que es el siguiente: 1º dinero efectivo o en cuentas abiertas en entidades de depósito; 2º créditos, efectos, valores y derechos

realizables en el acto o a corto plazo; 3º sueldos, salarios y pensiones; 4º bienes inmuebles; 5º establecimientos mercantiles e industriales; 6º metales preciosos, piedras finas, joyería, orfebrería y antigüedades; 7º frutos y rentas de toda especie; 8º *bienes muebles y semovientes*; y 9º créditos, derechos y valores realizables a largo plazo.

Por otro lado, el artículo 113 del RGR autoriza a las unidades de recaudación, una vez dictada la correspondiente providencia de embargo, a recopilar de diversas procedencias la información existente sobre bienes del deudor.

Finalmente, el artículo 115 del RGR, al regular el modo en el que se practicarán los embargos, establece que ‘...siguiendo el orden establecido en el artículo 112 de este Reglamento, se embargarán sucesivamente los bienes del deudor o responsables conocidos en ese momento por la Administración...’

2.- De la información disponible, sin haber llegado a conocer si los servicios administrativos competentes llevaron a cabo en su día el acopio de información a que se refiere el artículo 113 del RGR, citado, hemos constatado que en la diligencia practicada con fecha 3 de abril de 1995 en el domicilio del deudor se declararon embargados, y por este orden, los siguientes bienes: cuentas corrientes, depósitos o valores que posea en cualquier entidad de crédito, bancaria o similar, créditos o derechos frente a terceras personas o en su defecto el vehículo...

Sin perjuicio de entender que incluir en tercer lugar de los bienes embargados un bien mueble, el vehículo -que se encuentra en el octavo en el orden de prelación al que anteriormente hemos hecho referencia- vulnera las previsiones contenidas en las normas citadas, lo cierto es que a la hora de proceder a la ejecución del embargo practicado, y salvo que no se nos haya trasladado toda la información disponible, los servicios municipales se han dirigido directamente contra el automóvil. Entendemos que habida cuenta del orden de prelación establecido, la ejecución hubiera debido dirigirse, inicialmente y en todo caso, contra los bienes embargados en primer lugar, es decir, contra las cuentas corrientes, valores y créditos cuyo resultado negativo hubiera podido permitir, en todo caso, dirigirse contra el vehículo.

Entendemos que una actuación conforme a las normas que hemos citado hubiera determinado, además de un escrupuloso respeto a las previsiones del ordenamiento jurídico, que el interesado no hubiera sufrido los innecesarios perjuicios ocasionados por el hecho de que su vehículo haya sido retirado de la vía pública y depositado en dependencias municipales. Estos perjuicios se materializan en la exigencia del abono de la tasa por retirada y estancia del vehículo, una vez abonadas por el interesado las cantidades adeudadas.

3. Una actuación de los servicios de recaudación ejecutiva de ese Ayuntamiento con cumplimiento de las previsiones del ordenamiento jurídico, al menos en relación con las practicadas según el informe que los propios servicios de esa corporación nos han remitido, hubiera impedido que se produjera el hecho imponible de la tasa prevista en la Ordenanza Fiscal reguladora de las Tasas por Retirada de Vehículos de la Vía Pública y Estancia de éstos en Locales Municipales y, en consecuencia, la exigencia de su abono al interesado, en calidad de sujeto pasivo de ésta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.2 de la referida Ordenanza.- Por todo lo anterior, al amparo de lo previsto en el artículo 11.b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, dirijo a V.I. la siguiente,

RECOMENDACIÓN

Que previos los trámites oportunos, se ponga a disposición de D. (...) el vehículo de su propiedad, matrícula (...), depositado en dependencias municipales, sin que para ello deba abonar cantidad alguna en concepto de tasa por retirada y estancia de vehículos”.

En respuesta a la precedente recomendación el Ayuntamiento de Bilbao nos informó que no la aceptaba, con fundamento en los siguientes argumentos: en primer lugar, que el interesado era conocedor de la deuda que tenía contraída con el Ayuntamiento, y no había prestado ninguna colaboración; que a pesar de que se habían embargado las cuentas que el interesado pudiera tener, al no haber obtenido información alguna sobre ellas, el trámite de ejecución del embargo se dirigió contra el vehículo. Esa falta de identificación de las cuentas bancarias de las que el interesado pudiere ser titular se debió a que la información solicitada en este sentido, ante dieciocho entidades bancarias, dieron resultado negativo; que cuando se procedió al embargo, el interesado no señaló otros bienes para que pudieran ser afectos a la deuda y que cuando se le requirió para la entrega voluntaria del vehículo para su depósito, éste no cumplió con el requerimiento; que, en definitiva, las consecuencias negativas derivadas de la necesidad del abono de las tasas por retirada y estancia eran exclusivamente responsabilidad del deudor. En apoyo de sus tesis, el Ayuntamiento esgrimió las previsiones contenidas en los artículos 134.4, 136 y 153 del Reglamento de Recaudación de Bizkaia, aprobado por Decreto foral 52/1993, de 6 de abril. El precepto citado en último lugar, en concreto su apartado 2.c) determina que bajo el concepto de costas del procedimiento de apremio, están comprendidos los *“gastos que hayan de abonarse por depósito y administración de los bienes embargados”*. Asimismo, refirió el contenido del artículo 2.2 de la Ordenanza Fiscal reguladora de las Tasas por Retirada de Vehículos en la Vía Pública y Estancia de éstos en Locales Municipales, que establece que *“Se entenderá que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivada directa o indirectamente por el mismo, por razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen al Ayuntamiento a realizar de oficio las actividades o a prestar los servicios”*.

Sin perjuicio del contenido de la respuesta, lo cierto es que el Ayuntamiento de Bilbao no efectuó consideración alguna respecto a la vulneración del sistema de prelación establecido en las normas en vigor para embargar bienes. Por esta razón, entendimos conveniente insistir en el cumplimiento de la recomendación con tal argumento. La única respuesta obtenida de los servicios municipales fue que en fecha determinada, el vehículo embargado había sido dado de baja en el Registro de la Jefatura Provincial de Tráfico de Bizkaia, no siendo posible, en consecuencia, circular con él.

• Resultado

Como se ha anticipado, se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao la puesta del vehículo a disposición del interesado, sin necesidad de que abonase cantidad alguna en concepto de tasas por retirada y estancia. Sin embargo, la referida corporación, basándose en los argumentos expuestos, no la aceptó, como se ha indicado, en una primera instancia. La respuesta obtenida ante la insistencia del Ararteko nos llevó a la conclusión de que la no aceptación adquiriría carácter definitivo, por lo que se archivó el expediente, sin más trámite.

⇒ *La responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Bilbao por las lesiones sufridas por un viandante al caerse en la acera como consecuencia de unas obras ejecutadas por cuenta de la Diputación Foral de Bizkaia (1446/96)*

• Reclamación

Una ciudadana sometió a la consideración del Ararteko la desestimación efectuada por el Ayuntamiento de Bilbao y el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia de sendas reclamaciones administrativas por responsabilidad patrimonial, presentadas, sucesivamente, ante ambas instituciones por las lesiones sufridas por su madre, a la que representaba. Ésta tropezó y cayó en una acera del casco urbano de Bilbao, como consecuencia de unas obras que se ejecutaban por cuenta de la Diputación Foral de Bizkaia.

• Análisis

A la vista de la información que nos facilitó la interesada y la que nos aportaron el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia y los servicios del Ayuntamiento de Bilbao, efectuamos una valoración del asunto que contenía las siguientes consideraciones:

1. La resolución del asunto sometido a la consideración del Ararteko se centró, fundamentalmente, en la determinación de cuál era la administración que había de asumir la responsabilidad por las lesiones sufridas por la interesada, habida cuenta de que, tanto la Diputación Foral de Bizkaia como el Ayuntamiento de Bilbao habían rechazado, por distintos argumentos, que ésta fuera suya. Entendimos que era esa nuestra tarea fundamental, pues la realidad de las lesiones y, en su caso, el nexo causal entre ellas y el funcionamiento normal o anormal de alguna de las administraciones públicas citadas ha sido reconocido. Esta conclusión la pudimos deducir, de entre otras fuentes, del contenido del informe que en su día nos remitió el Director del Área de Obras y Servicios del Ayuntamiento de Bilbao que decía *“Por tanto no cabe desvirtuar en base a consideraciones generales de orden competencial la imputabilidad de los daños sufridos por la Sra. (...) a la entidad responsable de las obras cuya deficiente protección motivó tales daños, habida cuenta de sus obligaciones específicas en cuanto a señalización y garantía de libre circulación de peatones y vehículos”*.

2. La conclusión que alcanzamos, una vez analizado el asunto, fue que la responsabilidad de las lesiones sufridas por la interesada correspondía al Ayuntamiento de Bilbao. A la hora de justificar el rechazo de su responsabilidad, dicha corporación municipal argumentó su negativa en la circunstancia de que las obras, cuya deficiente señalización causó las lesiones, se llevaban a cabo por cuenta de la Diputación Foral que, conforme a las condiciones técnicas impuestas en la licencia otorgada para su ejecución, debía haber instalado una señalización completa de las obras, y adoptar las medidas necesarias para garantizar la libre circulación de peatones y vehículos, así como los accesos a inmuebles.

Los artículos 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local y 74 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, determinan sin lugar a dudas la competencia y responsabilidad de los ayuntamientos en materia de conservación de las vías públicas. Esta actuación municipal lleva implícita la necesaria actuación de vigilancia y policía. Si el día en que ocurrieron los hechos la vía pública no

se encontraba expedita y libre de obstáculos, y, al parecer, no estaban debidamente señalizadas las obras que causaban el entorpecimiento de la movilidad de los viandantes, es evidente la responsabilidad, por omisión, del deber de vigilancia por parte de los servicios municipales. No sería obstáculo para llegar a esta conclusión el hecho de que el promotor de las obras o, en su caso, la empresa que las llevara a cabo, no las hubiere señalado debidamente, a pesar de habersele exigido así en la correspondiente licencia. Esta omisión hubiera podido y debido solucionarse mediante una actuación de los servicios municipales.

3. En apoyo de la precedente conclusión debemos traer a colación diversos pronunciamientos de los tribunales de justicia que la avalan. Así la sentencia del TS de 10 de noviembre de 1994 refiere que *"...Tal daño ha sido producido, en relación de causa a efecto por el defectuoso funcionamiento de un servicio público, propio y específico de la entidad recurrente, cual es el actuar administrativo conducente al mantenimiento de las condiciones mínimas y elementales de seguridad de las calles y paseos públicos locales, toda vez que las entidades de la Administración Local tienen la obligación inexcusable de mantener tales vías públicas abiertas a la circulación peatonal y viaria, en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilizan esté normalmente garantizada, al menos en cuanto a los aspectos materiales de mantenimiento de esas vías para su fin específico, sin que sea permisible que presenten dificultades u obstáculos a las normas circulación peatonal, tales como agujeros, depósitos de arena u otros materiales, etc. sin por lo menos estar debidamente señalizados o con la adopción de las medidas pertinentes para la prevención, en tales casos, de posibles eventos dañosos"*. Por otro lado, la sentencia del TS de 20 de diciembre de 1994 dice que *"...no constando que fuese requerido el titular de su uso para su debido acondicionamiento, ello implica una deficiente vigilancia por parte del Ayuntamiento de (...) en la conservación de las vías públicas de dicha localidad, que revelan un funcionamiento anormal de los servicios que tiene encomendados en cuanto a la conservación y cuidado de las calles del Municipio por los artículos 26 de la Ley de Bases de Régimen Local y 74 de su Texto Refundido..."*.

4. Como ya se ha anticipado, el Ayuntamiento de Bilbao entendía imputables a la Diputación Foral de Bizkaia las lesiones de la interesada y, en consecuencia, su reparación, por ser promotora de las obras que se encuentran en origen del accidente, para cuya ejecución había obtenido la pertinente licencia municipal sujeta al cumplimiento de determinadas condiciones técnicas que implicaban la responsabilidad del titular del permiso de instalar una completa señalización de las obras y adoptar las medidas necesarias para garantizar la libre circulación de vehículos y peatones, así como los accesos a los inmuebles. Según la referida corporación municipal, habría sido el incumplimiento de estas condiciones el fundamento de la responsabilidad de la institución foral.

Respecto a la precedente asignación de responsabilidad a la Diputación Foral de Bizkaia, por ser promotora de las obras, merece la pena destacar las tesis recogidas en la Sentencia de 5 de junio de 1990, del Tribunal Supremo, que, al enjuiciar un asunto de similar naturaleza, afirma que *"Por la total ausencia de alumbrado público y de cualquier otra señalización de peligro o de advertencia del punto en donde el citado muro o espigón terminaba verticalmente, no obstante ser un lugar muy frecuentado para paseo, se produjo la caída de los mencionados por precipitación involuntaria, produciéndose lesiones...(...) Por el Ayuntamiento se alegó falta de legitimación pasiva, por entender que, de existir culpa, ésta correspondería en todo caso a la Jefatura de Costas de Asturias, Organismo dependiente del Ministe-*

rio de Obras Públicas, ya que fue éste quien construyó el referido muro. (...) Pues bien, la causa directa y eficiente de la producción lesiva no deriva de la construcción del muro aludido, terminado completamente en cuanto a su total estructura y finalidad (contención de las mareas) un año antes de haber ocurrido los hechos, sino la falta total de alumbrado o señalización de peligro evidente en aquel lugar. Y es que, precisamente, tanto el artículo 17 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, como el 44 de su Reglamento, atribuyen a los Ayuntamientos competencia exclusiva en materia de policía de moralidad, de higiene y salubridad, así todo lo relativo al ornato y limpieza, adoptando las medidas oportunas en orden a la seguridad de las personas y las cosas. Estas materia, como fácilmente puede colegirse, nada tienen que ver con el hecho de quién pudiera ser el autor de la construcción del muro”.

5. El Ayuntamiento de Bilbao señalaba, además, la responsabilidad de la Diputación Foral de Bizkaia, por el hecho de haber obtenido una licencia de obras y porque ésta estaba sometida al cumplimiento de determinadas condiciones. En relación con esta circunstancia -la existencia de una licencia previa estableciendo condicionantes para el desarrollo de determinada actividad- como elemento exonerador de responsabilidad, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 1 de abril de 1995, declara que:

“...la responsabilidad patrimonial de la Administración, contemplada por los artículos 106.2 de la Constitución, 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y 121 y 122 de la Ley de Expropiación forzosa, y respecto de los entes locales por el artículo 54 de la Ley de Bases de Régimen Local, se configura como una responsabilidad objetiva o de resultado, en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que, como consecuencia directa de aquélla se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

En el caso enjuiciado por la Sala de instancia los fuegos de artificio se llevaron a cabo con la preceptiva licencia municipal y la ignición de la traca productora de las lesiones al menos la realizaron dos miembros de la Hermandad organizadora de los festejos, por lo que esta exhibición pirotécnica no puede ser calificada de clandestina en contra del parecer de la Administración recurrente, aunque si hubiese concedido la licencia con la antes aludida cláusula de exoneración, los Servicios de la Policía Municipal, según se afirma en la sentencia recurrida, debieron velar para que se adoptasen las medidas de seguridad idóneas con el fin de evitar los riesgos derivados de esta clase de actividades, como exige el artículo 1.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales”.

6. En otro orden de cosas, respecto a las posibilidades de repetición que el Ayuntamiento de Bilbao podría ejercer ante la Diputación Foral de Bizkaia, la referida sentencia de 10 de noviembre de 1994 establece que “*Tal omisión de esos deberes de conservación del pavimento de una calle (...) cuyas consecuencias son, por tanto, imputables al aquí recurrente (Ayuntamiento) como titular de dicho servicio público citado, independientemente de que la instalación de ese servicio de alumbrado fuese construido por el Ministerio de (...) o de que se haya o no transferido el mismo a la Comunidad Autónoma de (...), y haya sido o no recepcionado por el Ayuntamiento sin perjuicio de que la entidad municipal (...), si así lo cree oportuno, deduzca las correspondientes acciones de regreso contra quien corresponda en su caso*”.

- Resultado

Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que, mediante revocación de la resolución dictada en el expediente correspondiente, y previos los trámites oportunos, reconociera su responsabilidad administrativa por las lesiones sufridas por la interesada, y procediera a abonar la indemnización procedente en derecho. El Ayuntamiento de Bilbao no aceptó la recomendación.

⇒ *Necesidad de realización de cuantas pruebas sean pertinentes por el órgano instructor para que el reclamante pueda demostrar los hechos alegados constitutivos de responsabilidad patrimonial (179/98)*

- Reclamación

Se puso en consideración del Ararteko la desestimación de la reclamación patrimonial presentada por una ciudadana ante el Ayuntamiento de Getxo por las lesiones que le produjo una caída sufrida en una acera del municipio, al tropezar con una cinta de señalización asida a una valla de señalización.

El motivo de la desestimación fue que no existía ningún trabajo del Ayuntamiento que explicara la existencia de cinta alguna y, de este modo, no se probó que la lesión hubiera sido consecuencia del funcionamiento de algún servicio público municipal.

- Análisis

Con carácter previo conviene determinar el marco legal donde se sitúa el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. La Constitución consagra en el artículo 106.2 el derecho de los ciudadanos a ser resarcidos por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Este régimen venía previamente recogido en otras normas preconstitucionales (artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones del Estado, artículo 121 y concordantes de la Ley de Expropiación Forzosa) y ha sido desarrollado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La disposición normativa citada materializa en su título X el derecho de los particulares a ser indemnizados por las administraciones públicas de las lesiones sufridas en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

En concreto, los requisitos exigidos para poder acreditar el nacimiento de un derecho indemnizatorio se derivan del propio texto legal, así como de la abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo (merece destacar, entre otras, las SSTs de 2 de febrero de 1980 RJA\743, de 25 de septiembre de 1984 RJA\221, de 25 de mayo de 1995 RJA\4.031).

De este modo, deben concurrir como elementos necesarios para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial:

- a) una efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas,
- b) que el daño o lesión patrimonial producido por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en relación directa, inmediata y exclusiva de causa o efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal,

- c) ausencia de fuerza mayor,
- d) que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño producido cabalmente por su propia conducta, y
- e) de igual modo, se exige que no haya caducado el derecho a reclamar por el transcurso de un año desde que se produjeron los hechos.

Es por ello por lo que, el régimen de responsabilidad patrimonial que consagra la Constitución es de carácter objetivo o de resultado, ajeno a cualquier necesidad de culpa o negligencia en la actuación u omisión de los servicios públicos. Por ello, el órgano administrativo deberá resolver favorablemente la solicitud de reclamación cuando se pruebe la relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y la lesión producida.

De este modo, la responsabilidad de las administraciones debe encontrar su justificación en la necesidad de que el ciudadano no soporte las consecuencias lesivas o dañosas de la actuación administrativa, que, entre otras finalidades, debe perseguir el interés general.

En el supuesto objeto de análisis, el funcionamiento del servicio público viene determinado por la competencia que los municipios disponen para prestar el servicio de seguridad en lugares públicos junto al servicio de mantenimiento de las vías urbanas, atribuido por el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

La carga de la prueba, tanto del daño como de la relación de causalidad, corresponde a quien alega. Así, se deberá demostrar durante la tramitación del expediente administrativo la efectiva existencia de un daño y que ese daño se ha causado a resultas del funcionamiento de un servicio municipal.

De este modo, la actora manifiesta que la caída se debió a la existencia de una cinta de señalización que unía una serie de vallas de protección colocadas a instancia de una comunidad de propietarios, como consecuencia del desprendimiento de unas losetas de la fachada.

Según consta en informe del ingeniero municipal, la cinta de señalización -en ningún momento se niega su existencia- no estaba relacionada con ningún trabajo de la Brigada Municipal de viabilidad. El oficial jefe de la Policía Local informa de que, consultados los archivos de sus dependencias, no se encuentra ningún tipo de dato relacionado con esa declaración. No obstante, su existencia fue declarada ante la guardia municipal con posterioridad a los hechos alegados.

En todo caso, ese Ayuntamiento, por su parte, sostenía la falta de acreditación mediante prueba suficiente de los hechos alegados, así como de la falta de acreditación de la relación de causalidad.

Asimismo, indica que no se había practicado prueba testifical en ese expediente, porque no lo había solicitado el reclamante y porque, a la vista de los informes emitidos durante la instrucción del expediente, no se consideró oportuno.

Ahora bien, en las alegaciones aportadas por la reclamante se solicitó llamar para prueba testifical a varios testigos de los hechos, que pudieran servir para verificar la existencia de obstáculos en la vía pública y para declarar sobre la exactitud de los hechos.

Estas circunstancias deberían haber llevado, a criterio del Ararteko, al órgano instructor del expediente de responsabilidad patrimonial a abrir un período de pruebas, basándose en los artículos 7 y 9 del RD 429/1993, mediante el cual se hubiera podido conocer con exactitud la veracidad de los hechos. Todo ello considerando que, con

base en las circunstancias antes aludidas, existen elementos suficientes para dilucidar que del testimonio de esas personas, así como del testimonio de la comunidad de vecinos, se puede concluir la existencia o no de imputabilidad de los hechos a ese Ayuntamiento.

- Resultado

Por ello, se dirigió una recomendación para solicitar la revocación de la resolución desestimatoria de la reclamación formulada, ya que la resolución citada no consideró -de manera conforme a lo establecido en los artículos 7 y 9 del RD 429/1993, de 26 de marzo- la práctica de pruebas, en concreto, de la declaración de testigos presenciales que pudieran servir para determinar la relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva que existe entre el daño producido y el funcionamiento del servicio municipal de mantenimiento y cuidado de las vías urbanas.

El Ayuntamiento de Getxo reiteró que los hechos alegados no habían podido ser acreditados suficientemente, siendo éste el motivo de la desestimación de la reclamación. Afirmó, de igual modo, que no se abrió ningún período de prueba de oficio, porque no fue solicitado por la reclamante y porque no se consideró oportuno, al entender que, aun cuando esa cinta de señalización hubiera estado suelta, no se encontraba relacionado con ningún tipo de labor municipal y que la obligación de adoptar las medidas oportunas de protección corresponde a los particulares.

A ello se respondió que, si bien era cierto que a lo largo del procedimiento no se logró probar de manera fehaciente la existencia de estos hechos, se recordó que en mediante un escrito la reclamante planteó, aun sin solicitar formalmente que se practicara una prueba testifical, expresamente lo siguiente: *“igualmente poner a su disposición, si fuera necesario, del testimonio de varios testigos presentes en el suceso”*. A la vista de esta alegación, el Ararteko consideró que el órgano instructor debería haber iniciado una fase de prueba para determinar con exactitud la realidad de los hechos.

A este respecto, debemos señalar que el *onus probandi* en la responsabilidad patrimonial reside en quien alega. No obstante, el órgano instructor debe facilitar y llevar a cabo cuantas pruebas y constataciones sean pertinentes para aclarar objetivamente la pretensión de los ciudadanos, y en ningún caso puede convertir la carga de la prueba en una exigencia de imposible cumplimiento.

En el caso que ahora analizamos debemos recordar que se partía de unos hechos por los cuales una señora había tropezado y había sufrido una serie de lesiones. No podemos pretender que en ese momento ésta tuviera la entereza y frialdad de llamar a un agente de la autoridad para que acreditara los hechos, ya que había sufrido una fractura de húmero. Relevantes, pues, resultan los testimonios que dice la reclamante que hubiera podido aportar con los testigos presenciales que indicaba en su escrito.

Desde esta perspectiva, podemos afirmar que si el órgano instructor no toma en cuenta la posible declaración testifical de los presentes en los hechos, está convirtiendo la posibilidad de demostrar la pretensión en imposible para el reclamante.

Por todo ello, se estimó que la recomendación no había sido aceptada por ese Ayuntamiento. De este modo, considerando agotadas nuestras posibilidades de actuación, cerramos y archivamos el expediente.

C) Contratación Administrativa y patrimonio

⇒ La adjudicación de un concurso con fundamento en criterios no preestablecidos en las normas reguladoras del contrato (1465/98)

- Reclamación

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko que el Departamento de Obras Públicas de la Diputación Foral de Bizkaia había adjudicado un concurso público convocado para la contratación de determinados servicios de reproducción atendiendo a criterios no previstos en las normas reguladoras de tal licitación.

- Análisis

A la vista de los antecedentes disponibles, el Ararteko remitió al Departamento de Obras Públicas de la Diputación Foral de Bizkaia, un informe que, entre otras, contenía las siguientes consideraciones:

“3. Acometeremos en análisis del aspecto de la queja que entendemos susceptible de atención. Nos referimos, lógicamente, a la adjudicación efectuada en el concurso referido. Conforme al contenido del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del concurso y en el de Condiciones Técnicas, los criterios de adjudicación predeterminados por la administración competente, al amparo de lo previsto en el artículo 87 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, eran los siguientes: a) Capacidad Técnica del Establecimiento de Reprografía (40%); b) Experiencia en Trabajos Similares (30%); c) Precio de la Reproducción (20%) y d) Dotación de Personal (10%).

El artículo 89.2 de la Ley de Contratos determina que *“La Administración tendrá alternativamente la facultad de adjudicar el contrato a la proposición más ventajosa, mediante la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 87, sin atender necesariamente al valor económico de la misma, o declarar desierto el concurso, motivando en todo caso su resolución con referencia a los criterios de adjudicación del concurso que figuren en el pliego”*. El párrafo en negrilla ha sido el añadido introducido por la nueva ley al artículo 36 de la derogada Ley de Contratos del Estado.

En la propuesta de adjudicación, elevada al órgano de contratación, y en el cuadro comparativo que se le adjunta, se incluyen datos y valoraciones, en ningún caso cuantificados, sobre los criterios de adjudicación y sobre un elemento nuevo no incluido en ellos: el domicilio de la empresa. Según se refleja en la propuesta, este último elemento, a pesar de no estar incluido en la relación de criterios de adjudicación, ha sido determinante a la hora de elaborar la propuesta, a pesar de que en el informe que comentamos se dice que *“Por los datos obrantes en el cuadro anterior, la oferta comparativamente mejor es (la del promotor de la queja), seguida de (la que resultó adjudicataria)”*. Entendemos que esta propuesta, asumida por el órgano de contratación a la hora de efectuar la adjudicación, ha infringido las previsiones del referido artículo 89.2, por cuanto para su elaboración se ha valorado un criterio no incluido como tal en las bases del concurso que, como la jurisprudencia tiene reiteradamente sentado, se constituye en la Ley del Contrato.

En apoyo de la anterior conclusión resulta de interés reflejar el contenido de la Sentencia de 2 de abril de 1997 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja, de 2 de abril de 1997, que entiende que *‘La exigencia de motivación <en todo caso> (refiriéndose al contenido del artículo 89.2 de la Ley de Contratos) no parece ofrecer dudas de que está referida tanto a una como a otra de ambas alternativas, y de que tal motivación lo sea con referencia a los <criterios de adjudicación> que figuren en el pliego del concur-*

so. De lo expuesto se desprende que tal facultad alternativa, aunque tiene un evidente carácter discrecional, no puede ser utilizada arbitrariamente por el órgano de contratación, que queda constreñido a ejercerla con referencia a tales criterios, por ser éstos los que reflejan la mejor protección del interés público, al par que garantizan los intereses de los concurrentes y se posibilita la revisión jurisdiccional de la alternativa adoptada con el fin de comprobar la legalidad del acuerdo y evitar una desviación de poder (Fundamento Jurídico Segundo).

Así las cosas, en el supuesto enjuiciado la resolución declaratoria del concurso desierto, no es que esté ayuna de motivación, y en contra de lo que sostiene la demanda la tiene, sino que no es la que la Ley impone, esto es que ninguna referencia a los criterios de adjudicación fijados en el pliego (...) se hace que sustente jurídicamente la medida adoptada; de donde, la tal resolución no puede reputarse conforme a derecho, procediendo a su anulación (Fundamento Jurídico Tercero).

Además, la sentencia del mismo tribunal de 12 de septiembre de 1997, entiende que *‘Es doctrina jurisprudencial consolidada la de que el pliego de condiciones es la Ley del Contrato y, como tal, la oferta más ventajosa habrá de precisarse siguiendo las pautas del pliego de condiciones, que es donde se contienen los criterios objetivos a la hora de selección de contratista en evitación de irregularidades en la contratación pública’*.”

- Resultado

Se recomendó al Departamento de Obras Públicas de la Diputación Foral de Bizkaia que, previos los trámites previstos en el ordenamiento jurídico, dejara sin efecto la Orden del Diputado Foral de Obras Públicas por la que se procedió a la adjudicación del concurso referido, y retrotrajera el expediente de contratación correspondiente hasta la fase de propuesta, en cuya elaboración habrían de ser tenidos en cuenta, con carácter exclusivo, los criterios de adjudicación previstos en los pliegos correspondientes.

D) Organización administrativa

⇒ Responsabilidad patrimonial de carácter objetivo de la empresa Metro Bilbao derivada de las lesiones causadas por caídas dentro de sus dependencias (553/97/23, 728/98/23, 1963/98/23 y 2140/98/23)

- Reclamación

Varios ciudadanos y ciudadanas plantearon al Ararteko la desestimación por Metro Bilbao de su pretensión indemnizatoria ante daños ocasionados por caídas en el interior de las dependencias del metropolitano, como consecuencia del funcionamiento de ese servicio público de transportes.

- Análisis

A la vista de esos escritos de queja, se solicitó a la Dirección General de Metro Bilbao información sobre esas reclamaciones y sobre el procedimiento seguido para su tramitación.

De este modo, nos remitió un informe donde Metro Bilbao consideraba que, dado su carácter mercantil, responde únicamente de las acciones u omisiones culposas o negligentes que deriven de su actuación conforme establece el artículo 1.902 y ss. del Código Civil. De este modo, se excluye cualquier indicio de responsabilidad objetiva o por el resultado, ya que los incidentes citados no se incluían dentro de los supuestos recogidos por el Seguro Obligatorio de Viajeros, al no ser éste un supuesto protegido por el RD 1.575/89, de 22 de diciembre, que exige encontrarse dentro del vehículo. Asimismo, se significó que, derivado de su carácter privado, esta sociedad pública tramita las reclamaciones ante ella presentadas de acuerdo a un procedimiento interno, sin tener en cuenta las disposiciones de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ni del RD 429/1993, que establece el procedimiento a seguir para determinar la existencia o no de responsabilidad por parte de las administraciones públicas.

A la vista de esas informaciones, y tras analizar sus contenidos, se dirigieron una serie de consideraciones tanto a la Metro Bilbao S.A. como al Consorcio de Transportes de Bizkaia, titular del servicio público que gestiona la anterior.

En ellas se partía de la naturaleza y el régimen jurídico de Metro Bilbao S.A., con objeto de determinar qué tipo de responsabilidad debiera asumir, así como qué tipo de procedimiento y qué garantías deben observarse a la hora de impulsar y resolver la existencia o no de una obligación de hacer frente a los perjuicios que pudieran ocasionarse a los ciudadanos como consecuencia del funcionamiento de este servicio público.

El origen de la constitución de la sociedad pública Metro Bilbao S.A. se debe a la Ley 44/1975, de 30 de diciembre, que creó el Consorcio de transportes de Bizkaia con naturaleza de ente local para proveer el servicio público de transporte, gestionándolo mediante una sociedad anónima. A tal efecto, se optó por la constitución de una sociedad pública local, cuyo capital social pertenece en su totalidad al Consorcio, según la posibilidad expresa recogida en el artículo 110.5 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

El marco jurídico de esta empresa pública de gestión del ferrocarril metropolitano aparece recogido en la escritura de constitución como sociedad mercantil. Así en los estatutos sociales, determina en su primer artículo que *“La sociedad se regirá por las normas que, incluidas en las disposiciones reguladoras del Consorcio de Transportes de Bizkaia, le sean de aplicación, por los presentes Estatutos y por la legislación mercantil, particularmente la que regula el régimen jurídico de las Sociedades Anónimas, salvo lo que dispone el artículo vigésimo primero de estos Estatutos. Todo ello, sin perjuicio de la aplicación de las normas administrativas congruentes con la titularidad de su capital y con el carácter de servicio público que tiene su objeto”*. Se concluye que la naturaleza de esta sociedad pública es de carácter mercantil y se debe regir por las normas societarias correspondientes. En cambio, su régimen jurídico difiere según se estén llevando a cabo funciones propiamente organizativas -se seguirá el ordenamiento privado-, o si esas funciones derivan de la gestión de un servicio público o inciden sobre la titularidad pública de su capital -se seguirán las normas administrativas-.

De este modo, la constitución de esta empresa para llevar a cabo una gestión directa de un servicio público que corresponde a la Administración se hace apelando a figuras societarias de alcance mercantil, y de este modo, se constituye de acuerdo a la propia legislación mercantil correspondiente. No obstante, existe una remisión directa

y vinculante al derecho público en su misma norma creadora, habida cuenta de la peculiaridad tanto de su origen como de su objeto. Sin embargo, no se hace una referencia exacta a cuándo deberán aplicarse las normas de derecho privado y cuándo las normas administrativas, y ésta es una cuestión que debe concretarse.

Con relación al supuesto planteado, resultaba necesario delimitar si respecto a la responsabilidad de Metro Bilbao deberá seguirse la normativa civil que recoge únicamente la responsabilidad por culpa, o bien si deberá en cambio aplicarse la responsabilidad objetiva, únicamente por el resultado, que impera respecto a los servicios públicos.

Como punto de partida es pacífico concluir que Metro Bilbao S.A. tiene una finalidad primordialmente pública, como es la gestión del ferrocarril metropolitano de Bilbao, señalada ya en el artículo 2 de sus Estatutos. De este modo, la Administración competente para prestar este servicio público, en este caso el Consorcio de Transportes de Bizkaia, ha optado por gestionarlo de manera directa, por medio de esta sociedad mercantil, con un claro objeto de dotarla de una cierta agilidad en el tráfico privado. Ello no supone, de ningún modo, de acuerdo con la aludida disposición primera de sus estatutos sociales, que ésta esté sometida única y exclusivamente al derecho privado, sino que habrá que estar a cada función y competencia determinada de esta sociedad anónima para descubrir en cada caso su vertiente privada o su vertiente pública.

Por otra parte, se señalaba la vinculación que merece la propia Norma Fundamental respecto a los distintos poderes públicos. Así, según recoge el artículo 9.1 los poderes públicos se deben someter a los dictados que establecen tanto la propia Constitución como el resto del ordenamiento. La inclusión de las empresas públicas dentro del concepto “poderes públicos” ya ha sido aclarado en sede constitucional a través de varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional (véanse entre otras; STC de 11 de mayo de 1983, de 31 de enero de 1986 y 24 de febrero de 1994).

La primera conclusión que cabe predicar de lo anteriormente expuesto es que las empresas públicas se vinculan a los derechos y libertades que consagra la Constitución. De este modo, su actuación debe ser conforme al contenido de esos derechos, y así lo pueden exigir los ciudadanos. Otra cuestión sería el reconocimiento del principio de responsabilidad objetiva de los servicios públicos que recoge el artículo 106.2 en los términos que recoja la ley.

A mayor abundamiento, se apuntó que el constituyente estableció en dicho artículo 106.2 el derecho de los ciudadanos a ser resarcidos por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos respecto a toda *lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*. Por ello, se concluyó que esa disposición constitucional recoge el principio de responsabilidad objetiva derivada del funcionamiento de los servicios públicos, al margen del tipo de gestión que haya sido considerado por la Administración. En el caso contrario, estaríamos ante una diferencia de trato, sin ningún razonamiento objetivo que lo justificara, en función de quién gestione el servicio público. Así, lo que la Constitución garantiza es la responsabilidad objetiva por los daños derivados del servicio público, y en este contexto resulta del todo irrelevante si se opta por una gestión directa mediante la propia entidad, o bien mediante otros entes autónomos; incluso cabe afirmar que el derecho de los ciudadanos a ser resarcidos no debe variar en función de quién gestione, ya que, en caso contrario, estaríamos ante una situación contraria al también principio constitucional de igualdad recogido en su artículo 14, principio que, por cuanto queda afirmado anteriormente, vincula de igual modo a las empresas públicas y a los poderes públicos.

Asimismo, se indicaba que debería seguirse el procedimiento recogido en el artículo 123 de la Ley de Expropiación Forzosa, o en todo caso, deberían mantenerse los principios de publicidad, contradicción y de audiencia del interesado, que deben intervenir siempre en el actuar de los poderes públicos.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ararteko consideró que existían defectos jurídicos suficientes como para solicitar que se iniciara de nuevo un expediente para determinar con mayor garantía si eran imputables o no a Metro Bilbao los daños sufridos. Así, el Ararteko dirigió una recomendación a Metro Bilbao en este sentido, de la cual se informó al Consorcio de transportes de Bizkaia, en calidad de titular del servicio público.

El Consorcio de Transportes envió a esta institución una serie de consideraciones por las cuales no estaba de acuerdo con nuestro criterio. En la respuesta estima que se ha tramitado de manera adecuada el expediente de reclamación planteado y que Metro Bilbao S.A. dispone de personalidad jurídica propia, y que a ella compete la tramitación y resolución de las reclamaciones suscitadas.

En relación con ello, esta institución concluyó afirmando que, al margen del procedimiento seguido y de quién deba tramitar la reclamación, ya sea el Consorcio de Transportes de Bizkaia ya sea Metro Bilbao, ambas instituciones están pretendiendo abusar del ordenamiento jurídico o, en cualquier caso huyendo de él. Tal afirmación se debe a los evidentes intentos de evitar reconocer el derecho constitucional, recogido por la Constitución en el artículo 106.2, a indemnizar a los ciudadanos por los daños ocasionados por el funcionamiento de los servicios públicos.

Como de manera clara y explícita viene recogido en esa norma y desarrollado legislativamente, la responsabilidad es objetiva, por el resultado, y no cabe buscar culpa o negligencia del causante, sino que se exige directa relación de causalidad entre el servicio público y la lesión. Por ello, resulta indiferente para quien reclama que sea el Consorcio de Transportes de Bizkaia el que gestione el servicio público del metropolitano o sea Metro Bilbao S.A. Así, el conflicto surge con carácter previo al resto de consideraciones de carácter procedimental o de organización administrativa posteriormente aludidas.

• Resultado

De este modo, en el acuerdo alcanzado por el Consorcio de Transportes de Bizkaia no se da respuesta a las consideraciones sobre la responsabilidad de las empresas de capital público que gestionan servicios públicos mantenidas por el Ararteko en su recomendación.

11. SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL

11.1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 1998 se han presentado 146 quejas en esta área. De ellas, 63 corresponden al apartado de Sanidad y 63 al de Bienestar Social:

En el ámbito sanitario se han recibido algunas quejas relacionadas con el principio de igualdad. Este principio, según el cual todos los ciudadanos tienen garantizado el mismo contenido mínimo en las prestaciones sanitarias, es fácil en su enunciado, pero no así en su aplicación, ya que la asistencia tiene lugar en centros y circunstancias que no pueden reproducirse automáticamente, y las estructuras sanitarias de cada territorio no parten de situaciones idénticas.

Una aparente desigualdad es la que se plantearon varias mujeres a las que su médico había prescrito una mamografía para el tratamiento hormonal sustitutivo (THS). El hospital de referencia había denegado su realización con base en la decisión del comité de patología mamaria del centro, según la cual no está demostrado científicamente, con arreglo a evidencia disponible, que la mujer que reciba el THS requiera un seguimiento mamográfico especial con respecto a las demás mujeres.

La presunta desigualdad se formulaba en comparación con otros hospitales que mantenían una postura diferente. Aunque de acuerdo con la explicación aportada por el Departamento de Sanidad, a quien el Ararteko solicitó un informe, no se trataba de una decisión arbitraria, el trato diferente advertía de la necesidad de un seguimiento detenido en la oferta de esta prestación sanitaria.

Teniendo en cuenta la trascendencia que tiene este principio de igualdad, nos parece adecuado que recordemos aquí que la ordenación de la oferta de las prestaciones sanitarias debe hacerse en condiciones que garanticen la igualdad efectiva para todos los ciudadanos.

En el capítulo de las prestaciones complementarias nos hemos encontrado con varios casos en los que, a nuestro parecer, si los pacientes hubiesen sido debidamente informados, bien por el médico que prescribió el producto o bien por la autoridad que denegó la prestación, no hubieran dado lugar a una queja ante el Ararteko. Nos referimos a los casos en que la Administración sanitaria territorial se había limitado a denegar el concreto producto sanitario prescrito al paciente por su médico, sin informar sobre la existencia de otros productos equivalentes.

En este mismo capítulo debemos mencionar las solicitudes de prestaciones ortoprotésicas que fueron denegadas, en primera instancia, por no cumplir las condiciones generales para su prescripción. Se trata de quejas que bien pudieran haberse evitado de haberse aplicado las previsiones de la propia norma, informando a los usuarios de que ésta prevé cauces para que, en supuestos excepcionales y justificados, se puedan financiar esos productos.

Estos supuestos pueden ser una muestra de la importancia que para el usuario tiene el disponer de una información adecuada, pues su desinformación puede impedir el acceso a las prestaciones o que se soliciten algunas no previstas.

La evolución de la población, con su incremento, suele ser causa de un cambio de médico de cabecera. La reasignación de médicos ha constituido el objeto de algunas quejas presentadas por usuarios que manifestaron no haber sido consultados ni autorizados para volver con su anterior médico.

Entre las quejas que no se han dirigido al Departamento de Sanidad o a Osakidetza, en un campo diferente del derecho a la asistencia sanitaria, merecen ser destacadas las presentadas por personas no fumadoras que, por falta de adopción de medidas, se ven afectadas por la costumbre de los fumadores.

En la tramitación de estas quejas, correspondientes al apartado de salud laboral, se ha tenido en cuenta que, en caso de conflicto, debe prevalecer el derecho de quienes no son fumadores, y han sido una muestra de la necesidad de dar cumplimiento a las medidas previstas por la Ley 18/1988, de 25 de junio, sobre prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias.

En el apartado de **Bienestar Social** han destacado las quejas relacionadas con una demanda de servicios que todavía no pueden ser satisfechos por los servicios sociales. Estas quejas, presentadas en su mayoría por personas residentes en Bizkaia, evidenciaban la insuficiencia de la actual oferta para atender las necesidades de personas discapacitadas, así como la falta de plazas en residencias para la tercera edad.

Tal y como se recoge en los correspondientes resúmenes de estas quejas, el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral comunicó al Ararteko que se habían dado los primeros pasos para la puesta en marcha de una residencia para discapacitados físicos, así como de una vivienda tutelada para personas con parálisis cerebral. Respecto de la insuficiencia de plazas públicas residenciales para la tercera edad, dicho departamento comunicó al Ararteko que el proyecto de presupuestos para 1999 preveía una partida para concertar 135 nuevas plazas para mayores dependientes.

Varias quejas sobre aspectos económicos, procedentes en este caso de Gipuzkoa, son una muestra de que, también dentro de un mismo territorio, los usuarios de servicios residenciales pueden tener un tratamiento diferente. La tramitación de estos expedientes nos ha mostrado la disposición de Gizartekintza-Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa para eliminar esas diferencias, por medio de fórmulas de colaboración con los ayuntamientos de Gipuzkoa.

Dentro de la asistencia psiquiátrica, la atención extrahospitalaria de los enfermos psiquiátricos en la Comunidad Autónoma del País Vasco es un problema esencial que afecta no sólo a los enfermos, sino también a sus familiares. Por este motivo, el Ararteko ha iniciado durante este ejercicio un trabajo monográfico, al que se hace referencia más detallada en el capítulo I de este informe, para analizar la situación de las personas con enfermedades mentales crónicas en nuestra comunidad, y más concretamente, la respuesta institucional que se está dando en el ámbito extrahospitalario.

También se incluye en el mencionado capítulo I una referencia a las actuaciones realizadas en seguimiento del informe extraordinario sobre menores en situación de riesgo o desamparo. En relación con esta materia, que tiene identidad propia en el área de bienestar social, se han recibido varias quejas a lo largo del año. Los reclamantes son, en general, los familiares biológicos de los menores cuya tutela ha asumido la correspondiente diputación foral, ya que, en algunas ocasiones, no están conformes con las medidas adoptadas por dicha institución. Otra problemática detectada consiste en las deficiencias de comunicación e información entre los Servicios de Infancia y las familias de los menores, en particular, en Bizkaia, si bien el Departamento de Acción social ha manifestado su voluntad de abordar esta cuestión en el Plan de Infancia que está elaborando. En el mismo territorio histórico han surgido, asimismo, quejas respecto a la carencia de centros apropiados para el acogimiento de adolescentes con problemas psicológicos o con trastornos de conducta.

11.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Sanidad

⇒ *El consumo de tabaco como molestia en centros de trabajo (270/97)*

- Reclamación

Un empleado de la Diputación Foral de Gipuzkoa se quejó de que no existía ninguna previsión para evitar las molestias causadas por los fumadores a quienes no lo eran.

- Análisis

La solución de este problema no es fácil, pues no se puede desconocer la importancia que el hábito del tabaco tiene en la sociedad. En esta situación, en la que los derechos de los fumadores chocan con los derechos de los que no lo son, el ordenamiento jurídico busca, mediante diferentes mecanismos, la solución más adecuada a los conflictos.

En las quejas relacionadas con el consumo del tabaco no se puede obviar que el tabaco ha sido declarado como sustancia nociva para la salud de la persona. Por ello, distintas fuentes que pretenden incidir en el consumo de tabaco reconocen el principio general según el cual, en caso de conflicto, ha de prevalecer el derecho de los no fumadores.

El Ararteko solicitó un informe a la Diputación Foral sobre las medidas adoptadas para garantizar los derechos de los no fumadores en los centros de trabajo. Aunque ésta respondió que estaba estudiando el problema para comenzar a adoptar medidas, la misma queja se volvió a presentar tiempo después, ya que, al parecer, seguía sin tomarse ninguna medida.

Por ello, insistimos de nuevo ante la Diputación Foral, mencionando esta vez la recientemente aprobada Ley 18/1998, de 25 de junio, sobre prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias, y preguntamos sobre las concretas previsiones existentes para proteger los derechos de quienes se ven afectados por el consumo de tabaco de otros trabajadores.

La Ley 18/1998 citada establece que no se permitirá fumar en *"todas las dependencias de las Administraciones públicas, salvo las que se encuentren al aire libre"* (art. 23.3e.). Por su parte, la disposición transitoria segunda establece un plazo de tres meses desde su entrada en vigor para la realización de las actuaciones materiales de adaptación que requiera el contenido de la ley.

- Resultado

En su contestación, la Diputación indicaba qué pasos concretos se habían dado: se iba a iniciar un plan de señalización de los centros de trabajo de la Diputación, de acuerdo con la Ley 18/1998, art. 23.3e), independientemente de que en el próximo Comité de Seguridad y Salud -que se realizará en breve- se plantearan otra serie de medidas. Terminaba el informe señalando que con la puesta en marcha de esas medidas se espera empezar a resolver el problema del consumo de tabaco en las dependencias de esa Diputación Foral.

Tras comunicar esta respuesta al interesado, el Ararteko suspendió su intervención.

⇒ *Un caso de reintegro de gastos: la igualdad en las obligaciones (60/98)*

- Reclamación

Una persona que sufrió un accidente laboral acudió al servicio de urgencias de un hospital de Osakidetza. Allí le indicaron que, dado que la cobertura de los accidentes laborales correspondía a la Policlínica (centro privado), debía acudir a dicho centro.

Sin embargo la Policlínica le facturó posteriormente el coste de la asistencia, por lo que presentó ante la Dirección Territorial de Álava del Departamento de Sanidad una solicitud de devolución por este gasto.

El motivo de su queja ante el Ararteko fue la denegación de esta solicitud.

- Análisis

En el régimen general, los accidentes laborales de los trabajadores son asegurados en la Mutua Patronal, y son atendidos en los centros con los que se haya concertado la asistencia sanitaria, en este caso, la Policlínica.

A diferencia del régimen general, en el especial aplicable al que pertenecía la reclamante, la atención de los accidentes laborales estaba concertada precisamente con Osakidetza. Por ello, al no estar incluido en la cobertura de la Policlínica, que atiende a trabajadores del régimen general, giró al paciente el coste de la asistencia.

La Dirección Territorial del Departamento de Sanidad consideró que era obligación del paciente haber advertido que, en virtud de su régimen especial, los accidentes laborales eran atendidos por Osakidetza.

En opinión del Ararteko, aun admitiendo la existencia de ese deber, no cabía duda de que, desde la misma perspectiva, igual requisito cabía exigir a quien estaba obligado a atenderle, en este caso, Osakidetza. Además, si el propio paciente había acudido a un hospital dependiente de dicho organismo, parecía razonable llegar justo a la conclusión contraria a la que llegó la Dirección Territorial de Sanidad, es decir, a estimar la petición de reintegro de gastos del interesado.

En este contexto, la queja fue admitida a trámite y se dio traslado de estas consideraciones a la Dirección de Aseguramiento y Contratación del Departamento de Sanidad, órgano competente para resolver la reclamación previa.

- Resultado

En su respuesta, el Departamento de Sanidad comunicó al Ararteko que la reclamación previa formulada por el interesado iba a ser estudiada teniendo en cuenta las consideraciones realizadas en nuestro informe, y que se modificaría la resolución denegatoria de la Dirección Territorial de Sanidad.

Una vez resuelto el problema que dio origen a la queja, indicamos al interesado que íbamos a suspender nuestra actuación.

⇒ *Receta de un producto farmacéutico que no cuenta con financiación pública, existiendo otros alternativos financiados (197/98 y 2071/98)*

- Reclamación.

Los dos casos que se citan a continuación se refieren a productos farmacéuticos, concretamente a los incluidos en el grupo de “efectos y accesorios”, que fueron recetados por facultativos de Osakidetza sin que la marca recetada estuviera financiada por el sistema público sanitario.

En consecuencia, la inspección médica de Osakidetza denegó el visado de tales recetas y con ello la financiación de ese producto. Esto motivó las quejas de los afectados ante el Ararteko.

En un caso se trataba de una persona traqueotomizada y portadora de una cánula traqueal, que utilizaba apósitos estériles de una determinada marca para recoger sus excreciones. En el otro, se trataba de absorbentes para incontinencia urinaria.

- Análisis

Se comprobó que, efectivamente, las marcas recetadas no estaban financiadas, pero sí lo estaban otras del mismo producto, que podían sustituir perfectamente al solicitado por los interesados. No se les había advertido de este hecho.

Así, en el caso de los apósitos estériles, existían 96 tipos de apósitos, correspondientes a 18 marcas distintas, que sí contaban con financiación pública. En cuanto a los absorbentes para incontinencia, había 301 modelos, de 23 marcas distintas, financiados por el sistema sanitario.

- Resultado

En ambos casos, una vez realizadas las gestiones oportunas con la administración sanitaria, esta institución facilitó a los reclamantes la fotocopia de la relación de las marcas de los productos que solicitaban y que sí contaban con financiación pública, para que consultaran con su médico sobre cuál de ellas podía resultar la más adecuada para su situación y obtenerla, mediante la correspondiente receta, con la financiación normal.

⇒ *Las prestaciones ortoprotésicas y los requisitos para su renovación (997/98)*

- Reclamación

Una niña de 10 años de edad debía portar un corsé ortopédico por prescripción médica. Osakidetza se lo proporcionó, ya que ese producto se encuentra en el Catálogo General de Material Ortoprotésico actualmente vigente del Departamento de Sanidad. En las observaciones anexas a este producto figura que tiene una garantía de 12 meses.

Dado que dicha prenda ortopédica ha de llevarse ajustada y que la niña se encontraba en fase de crecimiento, al cabo de unos meses, antes del año, se le quedó pequeño y el médico especialista le prescribió un corsé nuevo. Sin embargo, se le denegó el abono del corsé, por no haber transcurrido el plazo de un año desde la anterior prescripción del producto, de acuerdo con el requisito señalado.

- Análisis

Esta institución, al analizar el caso, observó que la renovación del producto no se debía a un uso inadecuado del mismo, sino al proceso de crecimiento normal en una niña de 10 años.

En la resolución denegatoria del Departamento de Sanidad no se hacía mención alguna de ese motivo, por lo que desconocíamos si se había tenido en cuenta. A juicio de esta institución, ese aspecto merecía ser valorado, ya que en la normativa reguladora de las prestaciones ortoprotésicas con cargo al sistema público sanitario existe un cauce para que, en supuestos excepcionales y justificados, se financie un producto cuando

no se cumplen algunas de las condiciones fijadas en el catálogo correspondiente, e incluso cuando no se encuentra en él (Decreto 9/97, de 22 de enero, del Gobierno Vasco; Orden de 18 de enero de 1996, del Ministerio de Sanidad y Consumo; y Resolución nº 23/94, de 18 de enero, del Director General del SVS/Osakidetza).

- Resultado

En ese sentido, esta institución se dirigió al Departamento de Sanidad solicitando información sobre la valoración que se había realizado del motivo del cambio de corsé a la niña.

En el momento de redactar este informe, nuestra solicitud está pendiente de respuesta.

⇒ *Protocolo de asistencia sanitaria a víctimas de agresión sexual (1408/98)*

- Reclamación

Una mujer, víctima de una agresión sexual, se quejó por el trato inadecuado que recibió en el servicio de urgencias de un hospital de Osakidetza. Después de ser atendida en urgencias, volvió a la Policía Municipal, donde, al observar que no le habían hecho ningún examen ginecológico, le informaron sobre la importancia de dicho examen.

Volvió al mismo servicio de urgencias, pero la doctora que le atendió le dijo que no le podían examinar, porque no había ginecólogo de guardia. Esta segunda vez indicó también que le había empezado a doler el cuello, pero la doctora se limitó a tocarle los hombros, sin más pruebas.

Esta paciente optó por acudir a otro centro de urgencias, donde le examinó una ginecóloga. Igualmente una traumatóloga le hizo varias pruebas que sirvieron para diagnosticar una contractura.

- Análisis

Los hechos denunciados mostraban un supuesto de atención inadecuada en el primer servicio de urgencias al que acudió esta paciente. La comparación con la atención que recibió en el segundo servicio de urgencias así lo evidenciaba.

Estas situaciones, por su especificidad, habían sido consideradas en unos protocolos médicos unificados por los servicios de Osakidetza, y promovidos desde el Instituto Vasco de la Mujer. La deficiente atención inicial, luego corregida, que recibió esta mujer mostraba que el protocolo había sido obviado.

Por ello, el Ararteko dio traslado de la queja a Osakidetza, para pedir un informe sobre la aplicación del protocolo de atención a víctimas de agresiones sexuales.

- Resultado

En su respuesta, el Servicio Vasco de Salud explicaba que, en su día, el centro en el que esta persona fue atendida en primer lugar, llegó al acuerdo de cumplimiento del protocolo citado.

La única explicación, no justificación, de su falta de aplicación en este caso la encontraban en la circunstancia de que el protocolo no era de uso frecuente. De cualquier manera, el mismo informe del centro manifestaba su intención de que lo sucedido fuese un hecho puntual, así como la decisión de aprovechar la denuncia para recordar, volver a evaluar, e incluso mejorar internamente el protocolo con algunos ajustes.

⇒ *Reconocimiento de prestaciones sanitarias (2073/98)*

• Reclamación

Un paciente de 44 años, al que la jefatura del servicio de urología del hospital de Aránzazu recomendó la implantación de una prótesis hidráulica urológica, vio denegada su prestación. Por un lado, el servicio de urología del hospital había recomendado para este paciente la implantación de una prótesis, y, por otro, la gerencia del centro le había indicado que no existía un procedimiento fiable para su implantación.

• Análisis

En el caso planteado existían dos circunstancias que llevaron a admitir a trámite la queja. Uno, que el servicio de urología del hospital recomienda la implantación, y otro, que la prótesis urológica estaba referenciada dentro de las aprobadas por orden ministerial de 18 de enero de 1996. Con estos antecedentes, se solicitó un informe al Departamento de Sanidad.

Según indicó la Dirección de Aseguramiento y Contratación, del Departamento de Sanidad en su respuesta, tras analizar el expediente habían observado que aunque existía una denegación de la gerencia del hospital, no existía una resolución del Director Territorial, órgano competente en primera instancia para resolver sobre el asunto. Por ello, comunicó al Ararteko su intención de remitir el expediente a dicha dirección territorial, para que se resolviese en consecuencia (reevaluación del proceso clínico, alternativas terapéuticas, indicación protésica en su caso, definición del modelo adecuado a la clínica del paciente en función de las programaciones del centro y aplicación de la opción asistencial más idónea).

• Resultado

El Departamento de Sanidad remitió al Ararteko el resultado de la reevaluación, indicando en su informe que se había reconocido el derecho del usuario a la implantación de una prótesis urológica.

Manifestaba que, una vez estudiado y evaluado de nuevo el caso, el servicio de urología del hospital que atendía al paciente había recomendado como tratamiento la implantación de prótesis del tipo denominado maleable. En el mismo informe se señalaba que la orientación terapéutica hacia este tipo de implantación protésica, incluida dentro del catálogo de prestaciones propuesta, era acorde con las recomendaciones emitidas por la Dirección de Asistencia Sanitaria de Osakidetza.

Llegados a este punto, el interesado parecía discrepar respecto del tipo de prótesis que se le había recomendado como consecuencia de la reevaluación de su caso.

Sobre este punto concreto, el informe indicaba que la prótesis del tipo denominado maleable había sido recomendada, tras la reevaluación del caso del paciente, por el servicio de urología de su hospital, una vez estudiada su situación clínica y haber realizado el diagnóstico correspondiente. El Departamento de Sanidad contestó que no existía indicación específica de otro tipo de prótesis como las denominadas hidráulicas.

Reconocido el derecho a la prótesis, la discrepancia sobre el tipo recomendado nos situaría ante un aspecto distinto al inicial que motivó la tramitación de esta queja por parte del Ararteko, que había sido la denegación del derecho a la implantación.

Este segundo aspecto, que afecta al modo en que debe ser satisfecho el derecho a la prestación, debía ser resuelto con base en una orientación terapéutica. Si la decisión

fue adoptada de ese modo, el mero desacuerdo del paciente con esa orientación, si no se acompañaba de criterios clínicos asistenciales, no podía fundamentar la intervención del Ararteko.

Así se lo comunicamos al interesado, y le indicamos que, una vez garantizado el derecho a la implantación, suspenderíamos nuestra actuación con relación a su queja.

⇒ *El derecho al transporte sanitario: límites (2233/98)*

• Reclamación

Un usuario de Osakidetza fue atendido en un hospital de Valencia por una urgencia y, finalizada la primera asistencia, fue trasladado en ambulancia hasta su domicilio habitual, en Bizkaia. La hoja de urgencias, decía lo siguiente: *“Se autoriza traslado directo a centro hospitalario en lugar de residencia para continuar estudio y tto. Este traslado debe hacerse en ambulancia”*.

Sin embargo, mediante escrito de 18 de agosto, el Director Territorial de Bizkaia del Departamento de Sanidad le comunicó que su solicitud era denegada, porque no se acreditaba indicación médica que justificase el traslado.

• Análisis

De acuerdo con lo previsto por el Real Decreto 63/1995, se reconocerá el transporte sanitario cuando se den las siguientes circunstancias: *“Imposibilidad física del interesado u otras causas médicas que, a juicio del facultativo, le impidan o incapaciten para la utilización de transporte ordinario para desplazarse a centro sanitario o a su domicilio tras recibir la atención sanitaria correspondiente.”*

Esta previsión, puesta en relación con el contenido de la hoja de urgencias aportada por el interesado, hacía presumir que la actuación del interesado en sus relaciones con el Sistema de Salud había sido correcta.

Sin embargo, el Departamento de Sanidad desestimó su petición, pues entendió que el traslado no era necesario, ya que el Hospital tenía capacidad, suficiencia y pericia para asistir y tratar el proceso clínico. En consecuencia, entendió que el traslado no se debió a la imposibilidad del centro para aplicar el tratamiento, sino a la solicitud voluntaria del paciente. Por último -añadía el Departamento-, el domicilio en estos casos no debe ser necesariamente el habitual, sino el ocasional.

Estos motivos, en opinión del Ararteko, no desvirtuaban el fundamento de la queja del interesado. Por ello, se dirigió una recomendación, para que su petición de reintegro de gastos fuese atendida.

Esta recomendación se basó en los siguientes motivos:

La evaluación de la necesidad de esta prestación complementaria corresponde realizarla al facultativo que le atendió, tal y como señala el Real Decreto 63/1995, en su anexo I, 4, 1º, b). A este respecto, la hoja de urgencias no se limitaba a autorizar el traslado, sino que indicaba que este debía hacerse en ambulancia. El traslado no se recogía, por tanto, en forma de recomendación, lo cual, por otro lado, no parece que debiera ser objeto de una hoja de urgencias.

Esta evaluación de la necesidad, inequívocamente expresada, pudo haber sido errónea. Si fue así, no era el interesado quien debía sufrir las consecuencias del error.

Además, cabía preguntarse si en el caso de que el traslado hubiese sido hasta su residencia ocasional en Valencia, donde estaba de vacaciones, y no hasta Bizkaia, domicilio habitual, también se hubiese mantenido la misma posición denegatoria. Segura-

mente no, pues el informe de la Dirección de Aseguramiento y Contratación no cuestionaba la evaluación de la necesidad del transporte en ambulancia hecha por el facultativo que atendió a este usuario en urgencias.

Lo que realmente parecía cuestionarse era si se dieron circunstancias para que el traslado se realizase hasta su domicilio habitual.

Esta cuestión no debía resolverse basándose en la presunción de la evaluación (hoja de urgencias) realizada por el facultativo que atendió al interesado en el hospital de Valencia.

Este aspecto del problema debía analizarse en función de los inconvenientes que hubiese tenido el interesado para seguir el tratamiento diagnosticado, caso de permanecer entre tanto fuera de su domicilio habitual.

Por ello, la voluntariedad en el traslado debía vincularse a la duración para el proceso de recuperación.

El Departamento de Sanidad entendía que para el cálculo del traslado tenía que tomarse como referencia el domicilio ocasional, en este caso, Valencia, y no el habitual, en Bizkaia.

En opinión del Ararteko, no parecía razonable abstraerse a todos los efectos de lo que es un domicilio habitual.

Si las circunstancias fueron las indicadas por el interesado en su solicitud de 16 de julio, de reintegro de gastos, presentada ante la Dirección Territorial de Bizkaia, donde indicaba literalmente que *“el doctor que estaba de guardia me dijo que para él no había operación, pero que nos íbamos a tirar allí tres meses...”*, no parecía correcto que se desvinculara de su derecho a ser asistido el derecho a serlo en un centro próximo a su domicilio habitual.

En consecuencia, si existía una evaluación de un facultativo, que a su vez indicó al interesado que el proceso de recuperación podía ser largo (más de lo que era un período vacacional), no parecía razonable denegar el reintegro de gastos por entender que el traslado se produjo por motivos particulares y voluntarios.

En definitiva, todas las afirmaciones que se vertieron en la hoja de urgencias por el facultativo que atendió a este paciente llevaban a pensar precisamente lo contrario a lo que después resultó.

Por último, en la recomendación dirigida al Departamento de Sanidad se indicó que la interpretación del informe de urgencias realizada por la resolución denegatoria del reintegro de gastos olvidaba que las relaciones entre paciente y médico están basadas en el principio de confianza, y que él es la primera fuente de informe sobre el contenido de las prestaciones.

Igualmente, el Ararteko creyó oportuno advertir que, a la vista de las actuaciones practicadas, se cargaba en espaldas del usuario una presunción de conocimiento del contenido de las prestaciones sanitarias, lo que no se hacía, sin embargo, con el facultativo que le atendió.

• Resultado

En su respuesta, el Departamento de Sanidad insistió sin embargo en los argumentos ya recogidos en su primer informe, sin entrar a valorar un aspecto destacado como esencial por el Ararteko. Olvidaba de nuevo que las relaciones entre paciente y médico están basadas en el principio de confianza, que él es la primera fuente de información sobre el contenido de las prestaciones, y que él había autorizado, no recomendado, el transporte hasta su domicilio.

⇒ *Un problema causado por la falta de confianza entre médico y paciente. Necesidad de garantizar la continuidad en la asistencia (2326/98)*

- Reclamación

Un usuario de Osakidetza presentó una queja porque consideraba que se estaba vulnerando su derecho a una asistencia especializada en su hospital de referencia. Después de varios intentos de solventar el problema en la estructura del propio hospital, se le ofrecieron otras alternativas, entre ellas la de acudir a la consulta de la misma especialidad en otro hospital.

- Análisis

La Ley General de Sanidad recoge, en su artículo 15, el derecho de los usuarios del Sistema Nacional de Salud a ser atendidos, en el marco de su área de salud, en los servicios hospitalarios especializados. De manera correlativa a este derecho, el Sistema Vasco de Salud tiene la obligación de proporcionar a sus usuarios la atención especializada que requiera su patología. Normalmente, esta atención se prestará mediante los servicios especialistas de la zona.

El problema para continuar acudiendo a la consulta del especialista que correspondía al usuario, tenía que ver con que, por distintas circunstancias, la confianza entre ambos se había quebrado. Este motivo, recogido por el código deontológico como causa para el cese de la relación del médico con el paciente, explicaba la decisión del médico.

El cese en la atención a un paciente por parte de un determinado facultativo exige, según el propio código deontológico, que se garantice la continuidad en la asistencia.

En este contexto, la actuación del Ararteko se encaminó a comprobar si, efectivamente, Osakidetza había adoptado las medidas oportunas para garantizar la continuidad en la asistencia especializada que necesitaba este paciente.

- Resultado

El supuesto, por inusual, exigió el establecimiento de cauces singulares para garantizar la asistencia del paciente, por medio de servicios distintos de los que por referencia correspondían al usuario. Una vez que se determinaron los términos concretos en los que iba a prestarse esa asistencia y, por tanto, garantizada ésta, el Ararteko suspendió su actuación.

B) Bienestar social

⇒ *La reducción en la cuota a pagar por el usuario de una residencia para la tercera edad por su período de ausencia del centro (95/98)*

- Reclamación.

Una persona ingresada en una residencia municipal para la tercera edad de Gipuzkoa tuvo que permanecer hospitalizada durante dos meses, al cabo de los cuales volvió a la residencia, donde se le había guardado la plaza y la habitación.

Esa ausencia, sin embargo, no tuvo reflejo alguno en la cantidad mensual que dicha persona abona al centro por su estancia en él, por lo que la interesada pagó por esos meses lo mismo que por los demás.

Ese hecho llevó a la familia a dirigirse a la dirección del centro, solicitando que se aplicara una reducción en las cuotas de los meses que había permanecido ausente, pero esa petición fue denegada alegando que tal posibilidad no estaba prevista en el Convenio de Colaboración que el centro tiene suscrito con Gizartekintza-Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa, según el cual este departamento foral contribuye a la financiación de las plazas residenciales, junto con el ayuntamiento respectivo y la persona usuaria.

La familia de la persona afectada acudió entonces al Ararteko.

- Análisis

Esta institución verificó que, efectivamente, tal posibilidad no estaba prevista en dicho convenio y que, de acuerdo con ello, tampoco se recogía en el Reglamento de régimen interior de la residencia, ni en los precios públicos por la estancia en ella aprobados mediante la Ordenanza fiscal correspondiente.

Igualmente, se observó que esta cuestión puede generalizarse a todas las residencias municipales guipuzcoanas -unas 45, aproximadamente-, dado que el modelo del convenio es el mismo para todas ellas, y el actualmente vigente fue suscrito en 1996, por un periodo de 5 años.

En un primer contacto con el centro residencial, se nos señaló que la incidencia económica que una ausencia pudiera tener se concretaba únicamente en la alimentación, puesto que se reservaba la plaza y permanecían invariables el resto de los gastos de la residencia. Según la dirección del centro, el apartado correspondiente a alimentación podía suponer un 10% aproximadamente sobre el costo de la plaza residencial, pero que ese importe quedaba compensado con las visitas que el personal del centro realizaba a la persona hospitalizada, interesándose por ella ante el equipo médico que la atiende, etc.

Por otra parte, se comprobó que esa reducción por ausencia sí se tenía en consideración para las residencias adscritas a Gizartekintza-Departamento de Servicios Sociales. Así, el art. 2 del Decreto Foral 57/1998, de 9 de junio, por el que se modifica el Decreto Foral 42/1997, de 3 de junio, por el que se aprueban los precios públicos de los centros gerontológicos adscritos a Gizartekintza de Gipuzkoa (BOG de 23 de junio), fija los precios diarios por persona y añade que *“los precios citados se reducirán en un 25% cuando se produzca una situación de reserva de plaza. A tales efectos, tendrán tal consideración las ausencias temporales debidamente justificadas, con reserva de plaza para su ingreso cuando finalicen las causas que motivaron la ausencia. Se consideran causas de ausencia temporal con derecho a ‘reserva de plaza’: la hospitalización del residente o cualquier otra circunstancia de fuerza mayor, así considerada por Gizartekintza-Departamento de Servicios Sociales”*.

- Resultado

Dada la diferencia de criterios sobre el aspecto mencionado que el departamento foral parecía mantener para las plazas residenciales en cuya financiación contribuía, esta institución le dirigió un escrito. En él se indicaba que parecía lógico que el departamento foral mantuviera un criterio homogéneo al respecto, para que se pudiera dar una respuesta igualitaria, en casos como el citado, a todas las personas que ocupan plazas residenciales públicas en Gipuzkoa. Por ello, solicitó sus consideraciones, así como las previsiones existentes al respecto.

En el momento de redactar este informe nos encontramos a la espera de la respuesta de la Diputación Foral.

⇒ *Condiciones de acceso a las ayudas individuales para el ingreso en residencias de la tercera edad en Bizkaia (1079/98)*

- Reclamación

Se han recibido varias quejas en relación con el acceso a una plaza residencial pública para la tercera edad en Bizkaia. Provenían de familiares de personas mayores que, debido al deterioro de su estado de salud, habían solicitado su ingreso en un centro residencial, y que, para sufragar el coste, aspiraban a ayudas económicas públicas, que se les habían denegado.

- Análisis

Estas ayudas provienen de la Diputación Foral, por medio del Departamento de Acción Social, y si este organismo concede la ayuda, el ayuntamiento donde está empadronada la persona solicitante debe asumir su aportación. Así, junto con la parte que abona el beneficiario, se cubre el coste total de la plaza.

Las ayudas individuales que concede el departamento foral citado para el ingreso en residencias de la tercera edad se encuentran reguladas mediante el Decreto Foral 108/1993, de 2 de noviembre, modificado por el Decreto Foral 116/97, de 2 de diciembre, ambos de la Diputación Foral de Bizkaia. Dado que los recursos que se destinan a esa finalidad son limitados y no llegan a cubrir la demanda existente, el Departamento de Acción Social adoptó el criterio de conceder la ayuda a aquellas personas que, en la valoración efectuada, obtuvieran un mínimo de 85 puntos y la consideración de prioridad social, o bien a quienes no habiendo alcanzado esa puntuación sí se les reconociera el segundo aspecto citado, siempre y cuando el ayuntamiento respectivo apruebe su aportación y reúnan el resto de los requisitos exigidos en dicho decreto.

Los casos que llegaron a esta institución correspondían a personas con alto grado de invalidez, que parecían ser claras candidatas a una plaza residencial. Pero ninguno de ellos había obtenido 85 puntos en su valoración, aunque se aproximaban, ni tampoco se había considerado que tenían prioridad social. Por ello, de acuerdo con el criterio anterior, el Departamento de Acción Social había denegado sus peticiones de ayuda, con lo cual también denegaba la suya el ayuntamiento. De esa manera, la plaza residencial que podrían ocupar -o ya ocupaban, en algunas ocasiones- era privada.

Los solicitantes tenían en su mayoría pensiones modestas, que no alcanzaban a cubrir el coste de la plaza, y frecuentemente era alguno de sus hijos quien la costeaba, con el consiguiente sacrificio en su economía familiar.

A juicio de esta institución, los casos recibidos podían considerarse como una muestra representativa de otros muchos y, en ese sentido, revelaban la existencia en Bizkaia de un desajuste significativo entre el número de plazas residenciales demandadas por la población y la oferta que efectúa la Administración.

Este déficit de plazas residenciales ya se había constatado en 1994, con motivo del informe monográfico que elaboró esta institución sobre las residencias de la tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca. En aquel momento, la tasa de cobertura residencial de Bizkaia, con un 3,1%, era la más baja de nuestra comunidad (Gipuzkoa, 3,4% y Álava 5,05%), por lo que se recomendaba ir incrementándola. Además, en el

territorio vizcaíno se daba la peculiaridad de que el 17% de las plazas residenciales eran de titularidad privada, lo cual explica la importancia que adquieren en ese territorio las ayudas económicas individuales para el ingreso en las residencias de la tercera edad.

- Resultado

El Ararteko, consciente de la existencia del problema, se dirigió al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, con el fin de solicitar información acerca de los casos concretos presentados y, especialmente, sobre qué medidas se han adoptado -o esta previsto adoptar- en el departamento citado para incrementar la oferta de plazas residenciales públicas para la tercera edad en ese territorio, de acuerdo con la recomendación de 1994.

En su respuesta, el departamento foral nos indica que se ha firmado un convenio con una residencia que comprende 135 plazas para mayores dependientes, y que este aspecto ha tenido su reflejo en el anteproyecto de presupuesto para 1999, ampliándose la partida correspondiente.

⇒ *La atención residencial a los minusválidos físicos en Bizkaia (1080/98 y 1367/98)*

- Reclamación

Se han atendido dos quejas referentes a personas minusválidas que desean una plaza residencial de financiación pública en Bizkaia.

En un caso se trata de una persona joven, afectada de parálisis cerebral, que mantiene bien sus facultades mentales. Reside en su domicilio familiar, pero se espera que pronto quede sola y su grado de discapacidad no le permite hacer frente a todas sus necesidades en esa situación. Por ello, manifestaba su deseo que ingresar en una residencia o vivienda comunitaria protegida, en la que pudiera contar con la ayuda necesaria para la vida diaria y, a la vez, mirar al futuro con cierta estabilidad.

En el otro caso, la persona es de mediana edad, afectada por una importante minusvalía física y, al no poder ser atendida en su hogar, se encuentra en un centro residencial privado para la tercera edad. Si bien había solicitado una ayuda económica a la Diputación Foral de Bizkaia para sufragar el gasto residencial, se le había denegado, alegando que ello no era posible desde la sección de minusválidos, aunque tampoco desde la de tercera edad, porque esta persona era menor de 60 años.

- Análisis

Ambos casos presentaban diferencias significativas y requerían, a juicio de esta institución, una orientación diferente. Sin embargo, en los dos se planteaba un problema similar, como es el de la atención residencial a los minusválidos físicos en Bizkaia y la falta de un centro específico para ellos.

El problema no era nuevo para esta institución, que con anterioridad ya había instado a los poderes públicos vizcaínos para que adoptaran las medidas oportunas para solventar esta carencia. Además, hay que señalar que Bizkaia es el único territorio de esta Comunidad Autónoma que no tiene resuelto el problema de la atención residencial a los disminuidos físicos.

Por este hecho, muchos ciudadanos han tenido que ser trasladados a centros residenciales fuera de nuestra Comunidad Autónoma para ser atendidos, con el desarraigo familiar y social que eso conlleva.

- Resultado

Con estos antecedentes, al presentarse estos nuevos casos, el Ararteko se dirigió al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, recordando lo anterior y solicitando información acerca de la valoración de los dos casos concretos, así como de las propuestas o previsiones del departamento para dar una respuesta adecuada a éstos y también al problema en su conjunto.

Dicho departamento foral nos ha indicado que en el anteproyecto de presupuestos del departamento para 1999 se ha incluido una partida de 5,8 millones de pesetas para una vivienda tutelada para parálíticos cerebrales, que podría solucionar el primero de los casos citados. En cuanto al segundo, ha señalado que en dicho anteproyecto se ha contemplado una partida de más de 35 millones de pesetas para poner en marcha una residencia para minusválidos físicos en Sondika.

⇒ *La aportación económica municipal en la financiación de las residencias de la tercera edad, en los casos de cambio de empadronamiento de la persona solicitante en los últimos años (2374/98)*

- Reclamación

Los familiares de una persona mayor, residente en un municipio guipuzcoano, solicitaron el ingreso de ésta en una residencia para la tercera edad.

Si bien el ayuntamiento de ese municipio reconoció que la solicitante reunía todos los requisitos para ingresar en una residencia asistida, denegó la aportación económica municipal por la estancia de dicha persona, ya que no reunía el requisito (acordado en sesión plenaria) de llevar un mínimo de cinco años empadronada en la localidad.

Efectivamente, esta persona había residido durante largos años en otro municipio guipuzcoano, y hacía un año, aproximadamente, que se había trasladado a este otro, para vivir con la familia de su hija.

Tras la denegación anterior, sus familiares solicitaron la ayuda económica al ayuntamiento donde había residido con anterioridad, pero éste también lo denegó, alegando que dicha señora ya no se encontraba empadronada en ese municipio, aunque asumió una participación parcial y provisional.

- Análisis

De acuerdo con el convenio de colaboración suscrito entre Gizartekintza-Departamento Foral de Servicios Sociales de Gipuzkoa y las residencias para la tercera edad de este territorio, las plazas residenciales se financian entre el departamento foral, que aporta una cantidad, la persona interesada, que aporta otra en función de sus ingresos, y el municipio de empadronamiento, que aporta la diferencia hasta el coste de la plaza. Igualmente, uno de los requisitos que se exige a los solicitantes para que obtengan la financiación pública es *“ser natural o estar empadronado, con 5 años de antigüedad, en el Territorio Histórico de Gipuzkoa”*.

En este caso, la solicitante cumplía sobradamente ese requisito y, por ello, la Diputación Foral no cuestionaba su participación. El problema residía en determinar qué ayuntamiento -el de procedencia o el de destino- debía asumir la aportación municipal.

Este aspecto no estaba regulado para los casos en que, en los últimos cinco años, tuviera lugar un cambio de empadronamiento dentro del territorio guipuzcoano. Sin embargo, esta institución consideró que debían establecerse unos criterios para aplicar en estos supuestos, ya que eran susceptibles de producirse con cierta frecuencia.

- Resultado

En ese sentido, el Ararteko se dirigió a Gizartekintza-Departamento Foral de Servicios Sociales de Gipuzkoa para solicitar su opinión sobre qué criterio juzgaba como el más adecuado para estos casos.

En la respuesta recibida se indicaba que, al haber tenido conocimiento, con anterioridad, de este problema, dicho departamento elaboró un documento donde se recogían pautas de actuación para éste y otros supuestos similares, que pretendían ser fórmulas de colaboración amistosa entre los ayuntamientos guipuzcoanos. Sometió el documento a la consideración de la Asociación de Municipios Vascos -EUDEL-, cuya Comisión Territorial de Gipuzkoa lo aprobó.

Según este documento, en el caso que nos ocupa es al ayuntamiento de procedencia al que corresponde abonar la totalidad de la aportación municipal, debido a que es allí donde la solicitante ha estado más tiempo empadronada en los últimos cinco años.

El Ararteko se ha dirigido al ayuntamiento de procedencia para que le informe acerca de su posición ante la decisión de Eudel, y en el momento de redactar este informe nos encontramos en espera de la respuesta.

12. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

12.1. INTRODUCCIÓN

El área de Trabajo y Seguridad en el Trabajo, como se ha señalado en anteriores informes, continúa siendo de menor incidencia dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Las actuaciones de control se centran únicamente en la labor que las distintas administraciones vascas llevan a cabo en aspectos como la formación profesional, la seguridad y salud en el trabajo o en problemas de índole sociolaboral en relación con las administraciones públicas vascas.

En cuanto al primer grupo de actuaciones, el Ararteko analizó un escrito de queja de un ciudadano, donde se cuestionaba la discriminación que pudiera suponer el hecho de que se limitara únicamente a los cargos de responsabilidad de empresas instaladas en el área geográfica de Bilbao con menos de treinta trabajadores el acceso a un curso de formación organizado por la sociedad municipal Lan Ekintza-Bilbao, perteneciente al Área de Empleo, Juventud y Deporte del Ayuntamiento de Bilbao. Así, se señaló que cada administración dispone de competencias para fijar sus políticas de promoción. De este modo, se observa que el Ayuntamiento de Bilbao es competente en la promoción económica y empleo de personas físicas y jurídicas de ese municipio, y no de aquellas que se circunscriben en otro municipio, pues la competencia recaería lógicamente en el propio municipio de residencia.

Por otra parte, como ya indicamos en el Informe de 1997, el Ararteko ha analizado, a instancia de un ciudadano, el control y seguimiento dentro de la Comunidad Autónoma Vasca de la legislación sobre prevención de riesgos laborales en relación con el amianto. Abordamos este asunto con más detalle en el apartado de selección de quejas.

En esta área se quieren reflejar las actuaciones seguidas, en directa relación con los expedientes tramitados en años anteriores, sobre el trato diferenciado que reciben las madres adoptivas y las biológicas a la hora de ejercitar el derecho de permiso de maternidad. De nuevo este año se han recibido quejas de dos ciudadanas que cuestionaban la diferencia de permisos que se otorgan a las madres que optan por la adopción de un menor respecto a las madres biológicas.

12.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Seguridad y salud en el trabajo

⇒ *Sobre los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo (1245/97)*

- Reclamación

Un ciudadano puso en consideración del Ararteko la aplicación dentro de la Comunidad Autónoma Vasca de la normativa existente respecto a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo.

- Análisis

Una vez concretadas las posibilidades de actuación, se dirigió tanto a OSALAN como al Departamento de Trabajo, con objeto de comprobar las medidas que se llevan a cabo dentro de la Comunidad Autónoma para conocer, prevenir e informar a los trabajadores que se encuentran expuestos al amianto durante el trabajo.

Asimismo, se solicitó al Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social información sobre:

- el Registro de Empresas con Riesgo de Amianto (RERA), constituido en virtud del artículo 1.3 de la Orden de 31 de octubre de 1984,
- la consideración de los talleres de reparación de automóviles donde se llevan a cabo actividades de reparación sobre mecanismos de freno y embragues como centros en los que los trabajadores están expuestos a polvo de fibras de amianto
- la obligación del Departamento de inscribirlo en el RERA, y
- los motivos que fundamentaban esa decisión.

Así, se recibió un informe del Instituto Vasco de Salud y Seguridad Laboral/ OSALAN donde se incluía información acerca del programa específico sobre el amianto, dentro del Programa de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente Laboral, que durante el período 1996-97 llevó a cabo este organismo autónomo. En él se presentan una serie de objetivos dentro del asesoramiento, vigilancia y control, tanto de empresas como de trabajadores relacionados con el amianto, que fijan una serie de actividades y objetivos. Estos objetivos van unidos a unos planes dirigidos a mejorar la vigilancia de la salud de los trabajadores que estén o hayan estado expuestos a fibras de amianto en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Con carácter general se observa dentro de estas medidas un destacado y encomiable avance en medidas de prevención y de control tanto de los ambientes de trabajo donde se produce una exposición al amianto lesiva a la salud como del control posterior de aquellos trabajadores potencialmente en situación de riesgo.

No obstante, se observó con preocupación que determinados ámbitos laborales se encuentran excluidos del ámbito de actuación de este programa como son los talleres de reparación de automóviles. Según el informe del Director de Trabajo y Seguridad Social dentro del RERA, no están incluidos en este registro aquellos talleres que se ocupan de la reparación de mecanismos de freno y embrague, pues ésta se considera una actividad complementaria al ámbito de aplicación del Reglamento sobre Trabajos con Riesgo por Amianto (RTRA), aprobado por Orden de 31 de octubre de 1984. Ello se debe a que este tipo de actividades laborales, las reparaciones de freno y embragues, desde hace tiempo ya no se realizan con materiales que contengan amianto y, por ello, al no existir manipulación, no existe exposición. Esta explicación, sin embargo, no se basa, como debiera, en la evaluación y control del ambiente que recoge el artículo 4 del RTRA, que obliga a determinar con exactitud las concentraciones de fibras de amianto que existen en el ambiente mediante *“un método técnicamente fiable que permita la comparación de resultados y su seguimiento continuado”*. De igual modo, la Directiva 83/477/CEE, de 19 de septiembre, obliga a evaluar el riesgo *“de forma que se determine la naturaleza y el grado de exposición de los trabajadores al polvo de amianto o materiales que lo contengan”*, todo ello con objeto de tomar las medidas oportunas, y se señala como método para la medición del contenido del amianto en el aire el que se incluye en el anexo I de la citada directiva o similar. En todo caso, los métodos de análisis de referencia para determinar la cantidad de polvo emitido por los

conductos de admisión deben ser bien el gravimétrico bien el de recuento de fibras que recoge el RD 108/1991, de 1 de febrero. Por ello, el RTRA se dirige, en su artículo 3, a todas las operaciones y actividades en las que los trabajadores estén o puedan estar expuestos a polvo que contenga fibras de amianto, y en especial a aquellas actividades de reparación de zapatas de freno y embragues. Si bien es cierto que las nuevas empresas del sector automovilístico han erradicado prácticamente la utilización de este componente en estos elementos del automóvil, muchos talleres todavía se dedican a reparar modelos antiguos, y son éstos, precisamente, los modelos susceptibles de contener amianto entre sus componentes de embrague y frenos. A este respecto, debemos recordar que el Consejo de la Unión Europea, en las Conclusiones de 7 de abril de 1998 sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto, observa que el riesgo más elevado en la actualidad lo corren los trabajadores que durante el trabajo encuentran amianto de improviso, en particular, en labores de mantenimiento y reparación.

Al mismo tiempo, se recoge la aprobación de una proposición no de ley por el Parlamento Vasco referente a la aplicación efectiva de la normativa sobre trabajos con riesgos en el amianto, publicada en el BO del Parlamento Vasco, nº 154, de 20 de febrero de 1998. En ella se insta al Gobierno Vasco a intensificar el control, para que las empresas que utilicen o manipulen productos que impliquen riesgos de exposición laboral al amianto pongan en práctica las garantías que recoge la legislación, se incluyan en el conveniente registro y, de igual modo, se continúe con la verificación de los controles ambientales periódicos, excluyendo las metodologías húmedas.

- Resultado

Así las cosas, considerando que es función del Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales/Osalan, según el artículo 4 de la Ley 3/1993, de 21 de diciembre, realizar mediciones ambientales con objeto de tener la absoluta convicción de que este grupo de trabajadores no se incluye dentro del ámbito subjetivo de trabajadores con riesgo por amianto, se dirigió la siguiente recomendación:

“El Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales/Osalan debería llevar a cabo verificaciones periódicas en aquellos talleres de reparación de automóviles que manipulan y reparan frenos y embragues, mediante los métodos de toma de muestra y análisis que recoge el RD 108/1991, de 1 de febrero, con objeto de comprobar de manera fehaciente y exacta si este tipo de actividades laborales han de estar incluidas dentro del Registro de Empresas con Riesgo al Amianto, y sometidas, de este modo, a los controles y medidas que la legislación contempla.”

Hasta el momento de la realización de este informe no se ha recibido contestación alguna a la anterior recomendación.

13. URBANISMO Y VIVIENDA

13.1. INTRODUCCIÓN

La problemática relacionada con el urbanismo y la vivienda ha dado lugar a un total de 118 quejas, cuya división por subáreas es la siguiente:

- Urbanismo 67
- Vivienda 51

Las cuestiones urbanísticas que se plantean en las quejas son cada vez más concretas y afectan a ámbitos urbanísticos cada vez más reducidos. Así, los problemas sobre ordenación urbanística que recibe el Ararteko hacen referencia generalmente a propuestas recogidas en los planes parciales y, sobre todo, en los planes especiales en suelo urbano, en los que se cuestionan aspectos tales como la alineación o altura de la edificación, usos específicos de las parcelas, etc.

También se han presentado quejas relacionadas con la gestión urbanística, en la cual de una forma más o menos involuntaria y con más o menos conocimiento de causa se ven involucrados los particulares propietarios de terrenos edificables. La complejidad de los procesos de reparcelación y compensación hace que los afectados soliciten información sobre cuestiones técnicas relacionadas con estos procedimientos de reparto de beneficios y cargas. En otras quejas los ciudadanos deseaban contrastar la legalidad de los acuerdos de los ayuntamientos, frente a los cuales tenían la sensación subjetiva de estar indefensos, dada la dificultad técnica y jurídica en controlar su corrección y adecuación a los principios urbanísticos en cada caso aplicables.

En relación con las viviendas, se han planteado cuestiones que están a caballo entre el urbanismo y la vivienda propiamente dicha. Se da esta circunstancia en las solicitudes de licencias de obras presentadas por los interesados o por terceros vecinos, cuya concesión o denegación produce efectos tangibles sobre la calidad de vida de los reclamantes. También se han recibido quejas acerca del derecho de realojo, en supuestos de desalojos motivados por actuaciones urbanísticas, así como sobre ayudas a la rehabilitación de edificios protegidos.

Las quejas más específicas sobre viviendas sociales, sin ser numerosas, afectan a cuestiones variadas. Debemos mencionar las quejas relativas a defectos de construcción, originadores de humedades en muchos casos, y, también, las referidas al derecho de acceso a una vivienda digna.

Cabe destacar de forma particular la labor de mediación llevada a cabo por el Ararteko entre el Ayuntamiento de Galdakao y los vecinos del barrio Zuatzaurre. La singularidad de este conflicto se centraba en la existencia de un edificio de 20 viviendas con la estructura a la vista, cuya construcción quedó paralizada hace 20 años por presiones vecinales. La función mediadora del Ararteko consistió en elaborar un convenio en el que se recogían propuestas urbanísticas y de inversión en obra pública para reequipamiento del barrio, que consiguió la aceptación de todas las partes implicadas en el conflicto.

13.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Urbanismo

⇒ *Mediación en el conflicto urbanístico del barrio Zuatzaurre de Galdakao (1668/96)*

- Reclamación

Vecinos del barrio Zuatzaurre de Galdakao se dirigieron al Ararteko pidiéndole que mediara ante el Ayuntamiento en el conflicto que les enfrentaba desde hacía 20 años.

El problema se centraba en que los vecinos, por un lado, solicitaban del Ayuntamiento la demolición de un edificio de 20 viviendas, 15 de ellas terminadas y otras 5 con la estructura a la vista, ya que entendían que cuando se construyeron, hace 20 años, se cometió una grave infracción urbanística, además de invadir terrenos propiedad de los vecinos más próximos. Por otro lado, pedían que se pusiera fin a la situación de abandono del barrio en el que desde su construcción, en los años sesenta y setenta, no se había realizado ninguna inversión para mejorar los equipamientos, las dotaciones de espacios libre, así como la urbanización del barrio en general.

- Análisis

En una primera fase el Ararteko analizó la situación jurídica del bloque nº 9 de 20 viviendas, llegando a la conclusión de que, según la ordenación urbanística vigente - Plan General de Ordenación Urbana de Galdakao de 1994-, y teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde su construcción, su posición jurídica era de todo punto legal y que no se podía adoptar ningún tipo de medida contra dicho bloque de viviendas.

A continuación, los vecinos solicitaron al Ararteko que llevara a cabo una labor de mediación entre ellos y el Ayuntamiento, pero teniendo en cuenta que, como este tipo de actuaciones son potestativas para la Administración, era necesario el previo consentimiento expreso del Ayuntamiento de Galdakao.

Se le propuso lo anterior a la Corporación, y el 4 de noviembre de 1997 el Alcalde de Galdakao contestó al Ararteko que aceptaba la mediación de la institución en el conflicto del barrio Zuatzaurre.

La primera actuación del Ararteko fue solicitar de un arquitecto designado por su colegio oficial que realizara un estudio, para conocer si la estructura del bloque nº 9 se conservaba en buen estado o, por el contrario, había quedado seriamente dañada por el paso del tiempo. Además, se le pidió que realizara diversas valoraciones para determinar el valor actual del edificio, el coste de derribo, el costo de puesta al día y acabado final de las 20 viviendas, etc.

Dicho informe se recibió en marzo e inmediatamente se dio a conocer a las partes, entregándoles una copia. De él se deducía que la estructura se encontraba en buen estado y que no había sufrido daños; además, se valoraba el coste del derribo del edificio con indemnización al propietario en más de 160 millones de pesetas. También ponía de manifiesto que era posible sajar la parte de estructura que se encontraba a la vista, respetando una viga, sin perjudicar al resto de la estructura del edificio.

Este informe constituyó un punto de referencia básico e indiscutible, porque por vez primera se conocían las posibilidades técnicas y económicas del bloque nº 9 mediante el informe de un técnico independiente, y porque tal informe no era cuestionado por ninguna de las partes en conflicto.

Asimismo, sirvió para que el Ararteko rechazara la posibilidad de demolición del inmueble, fundamentalmente por antieconómica. Esta decisión se comunicó a las partes en la misma reunión en la que se les entregó el informe técnico, indicándoles que en quince días se volverían a juntar para conocer y estudiar la propuesta de mediación del Ararteko, en la que se iba a tratar de abordar y recoger en un documento toda la problemática socio-urbanística que afectaba al barrio en su conjunto.

El documento, que se entregó a las partes quince días después, se articulaba a partir de tres puntos: actuaciones urbanísticas, buscando agilizar la gestión urbanística, para lo cual proponía modificar el Plan General y comprometer al Ayuntamiento de Galdakao en responsabilidades de gestión; actuaciones arquitectónicas respecto al bloque nº 9, permitiendo finalizar 15 de las 20 viviendas y, a la vez, integrar el bloque en el barrio; y, por último, actuaciones urbanizadoras, para mejorar la calidad de los espacios libres, así como los viales e infraestructura de saneamiento y alumbrado público.

Como resultado de todo ello, entre otros objetivos, se establecían compromisos para conseguir que el barrio pudiera contar a corto plazo con un parque de 6.300 m²; se obtenía un local para equipamiento sociocultural en los bajos del bloque nº 9, se facilitaba la accesibilidad peatonal y rodada del barrio construyendo una nueva calle, con aparcamiento en batería, que, a la vez, servía de remate urbano del barrio; y se actuaba sobre el único espacio libre, rehabilitándolo y convirtiéndolo en un agradable lugar de encuentro y de convivencia entre vecinos.

Estas propuestas fueron matizadas y mejoradas a lo largo de las reuniones que se mantuvieron con los vecinos, con el Ayuntamiento y con la propiedad del bloque nº 9. También se vio la conveniencia de incluir un calendario que permitiera programar en el tiempo las diferentes actuaciones y que sirviera, además, de garantía a los vecinos frente a una hipotética pasividad municipal.

• Resultado

El domingo 19 de abril se reunieron los vecinos de Zuatzaurre en asamblea y por una gran mayoría acordaron aprobar el documento de mediación elaborado por el Ararteko.

En cuanto al Ayuntamiento, el lunes 20 de abril analizó el documento por medio de la Comisión Informativa de Urbanismo logrando el apoyo de todos los partidos políticos, con la sola abstención de HB.

Por su parte, el Ayuntamiento de Galdakao en sesión plenaria celebrada el día 29 de abril acordó por amplia mayoría ratificar el convenio de mediación y comprometerse a su cumplimiento en los plazos establecidos.

Finalmente, el 5 de mayo se reunieron en la Casa Consistorial los representantes de la asociación de vecinos de Zuatzaurre con el Alcalde y el Ararteko, con objeto de formalizar la propuesta de mediación firmando el documento del convenio, en virtud del cual el Ararteko quedaba como institución vigilante de que las partes cumplieran con las obligaciones que se derivaban del convenio.

⇒ *Las normas subsidiarias imponen la obligación de utilizar materiales tradicionales en la reparación de todos los caseríos del municipio (707/97)*

• Reclamación

Un vecino se dirigió al Ararteko planteando que, según las Normas Subsidiarias de Bermeo, en los arreglos de la cubierta de los caseríos del municipio estaban expresamente prohibidas las estructuras de cemento, lo que obligaba a emplear la estructura de madera.

En su opinión, carecía de fundamento esta medida aplicada a la totalidad de los caseríos, y manifestaba que, si se trata de una cuestión estética, no tendría inconveniente en utilizar madera en el alero de su caserío, así como en aquellos elementos que fuesen visibles desde el exterior.

- Análisis

El Ararteko solicitó al Ayuntamiento de Bermeo que le remitiera una copia de los apartados de la ordenanza urbanística de las normas subsidiarias que regulan las obras que se ejecutan en caseríos.

En el escrito se adelantaba la opinión de la institución, en el sentido de que era discutible que el Ayuntamiento pudiera imponer sin mayor justificación requisitos de carácter constructivo o arquitectónico, no relacionados con cuestiones estéticas, y que cualquier decisión discrecional que se adoptara debería quedar suficientemente justificada y motivada en el expediente por el que se aprueban las normas subsidiarias.

La respuesta del Ayuntamiento fue que, según el art. 4.2.3.6.a) de las vigentes normas subsidiarias, en las obras que se lleven a cabo en caseríos “...se mantendrán las características constructivas de la edificación existente: muros, mampostería, estructura de madera portante, vigas y pilares, así como soliverías de forjados y cubiertas, quedando expresamente prohibidas las estructuras de hormigón en forjado, a excepción de la planta baja contra el terreno”.

Añadía que el concepto de estética empleado por el Ararteko, utilización de materiales tradicionales sólo en aquellos elementos visibles desde el exterior, era muy simplista, y que no era cuestionable la competencia del Ayuntamiento para regular tanto los aspectos urbanísticos como los constructivos de los caseríos.

También indicaba que se había iniciado la elaboración de un listado de caseríos para clasificarlos atendiendo a su antigüedad, tradición, diseño, etc. y, en función estos valores, aplicarles a las intervenciones constructivas un régimen más estricto o más flexible.

El Ararteko respondió que no cuestionaba la competencia del Ayuntamiento e Bermeo para exigir que las construcciones en el suelo no urbanizable, y en particular los caseríos, respetaran la tipología tradicional y, por tanto, para imponer criterios estéticos.

Ahora bien, le manifestó que una decisión tan restrictiva -exigir la utilización de madera en las obras de conservación y mantenimiento de los caseríos- debería haber sido previamente justificada y motivada con criterios objetivos y razonables, sin que sean admisibles opiniones subjetivas, que, aunque respetables, no pueden constituir el fundamento de una norma limitadora de derechos con tanta transcendencia para los vecinos.

Además, le indicó que, para proteger edificios concretos que por sus singulares características o valores deberían ser objeto de especiales medidas de protección y conservación, la legislación urbanística preveía la figura de los catálogos.

- Resultado

El Ararteko recomendó al Ayuntamiento de Bermeo la modificación de las normas subsidiarias en este aspecto, y le señaló que, si quería proteger los caseríos con un criterio estricto, debería elaborar y tramitar un documento urbanístico pormenorizado, como podían ser los catálogos.

El Ayuntamiento de Bermeo rechazó la recomendación del Ararteko alegando que, al constituir los caseríos un patrimonio cultural y estético de gran importancia para todos los ciudadanos, y al ser una de sus principales características los materiales utilizados en su construcción, la piedra y la madera, debían ser objeto de una protección estricta, autorizando la intervención arquitectónica sólo con materiales tradicionales.

A la vez, rechazó el catálogo como instrumento urbanístico de protección, ya que no pretendía la protección de unos caseríos concretos, sino la preservación de los caseríos de acuerdo con sus actuales condiciones estéticas y constructivas.

⇒ *Sobre el derecho a obtener una licencia de edificación cuando se modifica la normativa urbanística (1312/97)*

- Reclamación

Unos vecinos acudieron al Ararteko denunciando dos resoluciones del Director General de Urbanismo y Arquitectura de la Diputación Foral de Gipuzkoa por las que se acordaba no otorgar la autorización previa para la construcción de un edificio unifamiliar y otro bifamiliar en el suelo no urbanizable de Gabiria.

El argumento jurídico en el que se fundamentaban las resoluciones denegatorias era que acababan de ser aprobadas definitivamente las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco (DOT), mediante Decreto 28/1997, de 11 de febrero, que a estos efectos establecían que *“se prohíbe la construcción de viviendas aisladas en suelo no urbanizable, salvo vinculación a la explotación agraria”*.

Manifestaban los reclamantes que la solicitud de licencia de obra la habían presentado ante el Ayuntamiento de Gabiria el día 17 de enero de 1997, antes de aprobarse las DOT, mientras que la resolución desestimatoria del Director General de Urbanismo y Arquitectura tuvo lugar del 16 de mayo, después de aprobarse las DOT, previo un trámite de audiencia a los interesados.

- Análisis

Se analizó la cuestión desde el punto de vista jurídico, tratando de determinar cuál debería ser el régimen jurídico aplicable cuando entre la fecha de la solicitud de la licencia, 17 de enero, y la del pronunciamiento de la Diputación Foral de Gipuzkoa, 16 de mayo, se había modificado la normativa vigente como consecuencia de la aprobación y entrada en vigor de la DOT.

Para ello, se acudió al criterio sostenido por el Tribunal Supremo en diversos pronunciamientos jurisprudenciales. A estos efectos tiene establecido el Alto Tribunal que, cuando la Administración no resolviera en plazo, esta dilatación del procedimiento no debería influir en perjuicio del administrado, y por aplicación del principio de seguridad jurídica, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido que el régimen aplicable debería ser el vigente en el momento de presentar el ciudadano la solicitud de licencia, de modo que, de haberse adoptado el acto administrativo en tiempo y con la celeridad debida, las normas aplicables hubiesen sido las derogadas. En este sentido cabe citar, entre un amplio elenco, las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 1983 (Ar. 4.532), 11 de diciembre de 1984 (Ar. 6.673), 30 de octubre de 1989 (Ar. 7.594), 13 de noviembre de 1989 (Ar. 8.186), 2 de junio de 1993 (Ar. 4.512) y 29 de junio de 1993 (Ar. 4.894).

Según lo dispuesto por el art.9-1º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, el plazo del que disponen los ayuntamientos para pronunciarse sobre la concesión de licencia de obras mayores, como era el caso, es de tres meses. Por tanto, la resolución sobre la concesión de la licencia debería haber tenido lugar no más tarde que el día 17 de abril, esto es, un mes antes de que se pronunciara al respecto la Diputación Foral.

Teniendo en cuenta la complejidad del procedimiento de concesión de licencia para vivienda en el suelo no urbanizable -solicitud de licencia ante el Ayuntamiento de Gabiria, informe vinculante de la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura, y posterior resolución del Ayuntamiento-, habría que entender, por aplicación del principio de analogía y seguridad jurídica, que esta misma interpretación sobre el régimen jurídico aplicable debería ser trasladable también al pronunciamiento de dicha Dirección General. De lo contrario, nos encontraríamos con la paradoja de que el Ayuntamiento estaría jurídicamente obligado a conceder la licencia de obras pese a contar con un informe desfavorable de la Diputación Foral.

- Resultado

Finalmente, la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura, pese a manifestar su discrepancia con el argumento jurídico planteado por el Ararteko, y teniendo en cuenta que se trataba de una situación irrepetible en un futuro, acordó modificar sus resoluciones iniciales. Así, el Diputado Foral de Obras Hidráulicas y Urbanismo resolvió informar favorablemente la concesión de dichas licencias de obra para la construcción de una vivienda unifamiliar y otra bifamiliar en el suelo no urbanizable de Gabiria.

⇒ *Sobre la obligatoriedad del ayuntamiento de cumplir en plazo las previsiones urbanísticas del plan general (1530/97)*

- Reclamación

La asociación de vecinos de Ulía planteó al Ararteko que el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián estaba incumpliendo las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana que él mismo había redactado y aprobado.

Indicaban que, según el Plan General para noviembre de 1999, debería estar redactado y aprobado el Plan Especial de la zona de Ulía, AIU “NU.02.ULÍA”, cuyo objetivo sería crear un área recreativa en la cresta del macizo de Ulía y en las laderas que vierten al mar.

Hasta entonces el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián no había iniciado ningún trámite, ni siquiera para contratar los trabajos de redacción, de ahí que, según la asociación de vecinos, difícilmente se podría cumplir el plazo señalado.

- Análisis

El Ararteko, teniendo en cuenta que el art. 57 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 indicó que la Administración quedaba obligada al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación urbana, se dirigió al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián para informarle del problema que planteaba la queja.

Se manifestó que, al tratarse de una actuación contenida en el primer cuatrienio del Programa de Actuación del Plan General, el Plan Especial debería estar aprobado para noviembre de 1999.

El Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián contestó diciendo que con este objeto se había habilitado en los presupuestos una partida de 10 millones de pesetas, y que se había iniciado ya el expediente para contratar, mediante concurso, la redacción del Plan Especial AIU “UN.02.ULÍA”.

- Resultado

El Ararteko informó a los vecinos sobre los trámites de contratación que estaba llevando a cabo el Ayuntamiento, y cómo, a la vista de ello, se encontraba en condiciones de cumplir con el plazo establecido por el Programa de Actuación del Plan General.

Por último, el Ayuntamiento informó al Ararteko que, mediante la resolución de la Alcaldía de 3 de marzo de 1998, se acababa de adjudicar la redacción del Plan Especial en 9,5 millones, de acuerdo con las determinaciones del pliego de condiciones económico-administrativas regulador de la licitación.

⇒ *Barreras urbanísticas en las obras acometidas en el municipio tras el encauzamiento del río Nervión (15/98)*

- Reclamación

Una asociación de disminuidos físicos denunció ante esta institución la falta de previsión por parte del Ayuntamiento de Llodio para la eliminación de las barreras urbanísticas en las nuevas aceras ejecutadas en el municipio tras las obras de encauzamiento del río Nervión.

- Análisis

Interesada la colaboración de la Corporación de Llodio, ésta indicó lo siguiente:

“...2º) *Que dado el carácter hidráulico de las obras proyectadas, dicho proyecto no puede ser calificado como de urbanización y sus obras no son competencia de este Ayuntamiento.*

3º) *Que, por otra parte, es cierto que para realización y mejora de dicho Proyecto de Encauzamiento se han afectado terrenos y servicios municipales donde las obras de reposición y complementarias, en concreto aceras, no tienen las características correctas para eliminación de barreras para discapacitados físicos.*

4º) *Que para solución de esta situación en la única zona detectada (Z.I.9 - Industrialdea- entre puentes Jez y Katuja) próximamente y por los propios medios municipales se procederá al adecuado rebaje y tratamiento de aceras y bordillos, dando puntual información a esa Institución”.*

Puestos en contacto con la asociación promotora de la queja para darle traslado de las consideraciones que formulaba la Corporación municipal, recibimos en esta institución un nuevo escrito, que motivó que el Ararteko dirigiera al Ayuntamiento de Llodio la siguiente petición:

“Antes de elevar a definitivas las conclusiones de este Ararteko respecto a la resolución de este expediente, hemos de indicar que, una vez puesto en conocimiento de la asociación promotora de la queja el contenido del referido informe municipal, nos han comunicado que, en su opinión, en las obras que han sido objeto de reclamación habría que corregir los rebajes de las siguientes aceras:

- Los rebajes del nuevo puente situado junto a la iglesia de Gardea.
- Los rebajes del puente de Bikalde.
- Los rebajes que no se han realizado y los que ya se han efectuado en el puente de Katuja.
- La ausencia de rebajes entre los puentes de Katuja y Bikalde.
- Los rebajes de la parte anterior de la casa ubicada al lado del puente de Katuja.

- Los rebajes del puente de Jez.
- La ausencia de rebajes entre los puentes de Katuja y Jez.
- La acera que se está construyendo actualmente desde el puente de Jez hasta el subterráneo de Llodio.
- Los rebajes de los nuevos puentes que se han construido al lado de la báscula en Areta.'

Asimismo, la Asociación de Disminuidos Físicos de Ayala, precisa en su escrito que: 'Esos son, a nuestro entender los puntos que se deberían corregir, bien reduciendo los rebajes, o bien realizándolos a cota cero, conforme a lo que establecerá la nueva ley que próximamente entrará en vigor, así como mejorando la construcción de las rampas con respecto a los rebajes y colocando el terrazo de manera diferente, para que las personas invidentes puedan tomarlo como punto de referencia.'

Por todo lo hasta aquí expuesto, considerando que en estos supuestos es importante y determinante conocer la opinión de las organizaciones de minusválidos que operan en el ámbito especial en que se sitúan, quedamos a la espera de conocer sus impresiones sobre las sugerencias formuladas por la asociación de referencia."

En respuesta a esta última petición, tuvo entrada en esta institución el siguiente informe municipal:

"- La zona indicada en anterior escrito (Industrialdea entre puentes Jez y Katuja) ha sido reformado por la brigada municipal, rebajando a cota cero el bordillo.

- Asimismo, han sido corregidos dos pasos en el puente Bikalde, los cuales poseían ya en su construcción un rebaje hasta 3-4 cm, el cual es considerado insuficiente para la correcta circulación por disminuidos físicos.

- La práctica totalidad de los pasos construidos con la obra de Encauzamiento del Río Nervión han sido realizados con un rebaje de acera hasta una altura de 2-4 cm, entendiéndose que con estas dimensiones desaparecían las barreras urbanísticas. No obstante, y una vez analizadas las indicaciones de la Asociación de Disminuidos Físicos, así como de esa Institución, es voluntad de este Ayuntamiento continuar ejecutando las reformas necesarias en las aceras existentes, así como proyectar las futuras urbanizaciones siguiendo los criterios establecidos en la legislación vigente en materia de eliminación de barreras urbanísticas."

• Resultado

A tenor de la voluntad mostrada por el Ayuntamiento de ejecutar las reformas necesarias en las aceras existentes del municipio, y ya que se habían cumplido las propuestas de la asociación de disminuidos físicos que había promovido nuestra intervención, se cerró y archivó el expediente.

B) **Vivienda**

⇒ *Sobre la negativa del ayuntamiento a autorizar la colocación del armario de contadores de gas adosado a la fachada (1227/97)*

• Reclamación

Una comunidad de propietarios planteó al Ararteko que estaba interesados en colocar la instalación general para suministro domiciliario de gas, pero el Ayuntamiento de Andoain se negaba a autorizar el proyecto de instalación, argumentando que, por

razones estéticas, no estaba permitido colocar el armario de los contadores de gas adosado a la fachada del edificio.

- Análisis

Se pidió información al Ayuntamiento de Andoain y éste justificó su postura alegando que, mediante un acuerdo de la Comisión de Gobierno y por razones estéticas, habían establecido las condiciones generales de las licencias que regulan las instalaciones receptoras de gas natural en los edificios de viviendas, y en dicho documento se prohibía la colocación de contadores en las fachadas de los edificios.

Además, el Ayuntamiento señaló que la instalación del armario de contadores en la fachada afectaba a la libre circulación en la vía pública, causando molestias, amén de resultar accesibles los contadores a terceras personas.

Añadió que, colocando la caja de contadores en el portal del edificio, no se creaba ninguna situación de riesgo o peligro, ni afectaba a las condiciones mínimas para evacuación en caso de incendios.

El Ararteko, tras estudiar el asunto, contestó al Ayuntamiento de Andoain que no cuestionaba el hecho de que los ayuntamientos, mediante el planeamiento urbanístico, tuvieran reconocida competencia para regular las condiciones estéticas de los edificios. Sin embargo, en este caso concreto, la regulación se había llevado a cabo mediante una resolución de la Comisión de Gobierno, lo cual suponía que se había incumplido el procedimiento para regular con carácter general cuestiones de esta índole.

Además, había que tener en cuenta el contexto urbano en el que se planteaba esta situación: un edificio urbano ya construido, sin ningún valor arquitectónico ni estético que lo singularizara. A esto se añadía que, ubicando la caja de contadores en la fachada y no en el portal, el recorrido de las tuberías de gas por la fachada del edificio era más corto, con lo que en ese aspecto se conseguía un menor impacto estético de la instalación en su conjunto.

Por otro lado, la caja de contadores se pensaba ubicar justo debajo de un balcón, con lo cual ni se obstaculizaba la circulación de los peatones ni se afectaba al dominio público más allá de lo que pudiera hacer el propio balcón.

Respecto a la ubicación en el portal, se manifestaba que, desde el punto de vista de las condiciones de protección contra incendios en los edificios, no existía conflicto con la normativa técnica reguladora. Sin embargo, la contradicción se planteaba con el art. 04.2 de la Orden de 29 de marzo de 1974, por la que se aprueba la Norma Básica de Edificación para Instalaciones de Gas, pues se trataba de una escalera ciega, que no disponía de ventanas ni de huecos de ventilación de otro tipo. En efecto, la normativa exigía que el lugar en el que se colocara el armario contara, además de con ventilación en la parte inferior, con aberturas de ventilación en la parte superior comunicadas con el exterior o con un patio.

- Resultado

Ante la recomendación dirigida por el Ararteko pidiendo que se reconsiderara la anterior decisión y se autorizara a la comunidad de propietarios la colocación de la caja de contadores en la fachada del edificio, el Ayuntamiento de Andoain reconsideró su criterio y adoptó un nuevo acuerdo por el que concedía a la comunidad de propietarios licencia para instalar la caja de contadores en el lugar solicitado por los vecinos, esto es, en la fachada del edificio.

⇒ *Sobre la denegación de ayudas a la rehabilitación de un edificio declarado de especial protección (1348/97)*

- Reclamación

Unos vecinos del Concejo de Arechavaleta en Vitoria/Gasteiz plantearon al Ararteko planteando que el edificio en el que habitaban estaba sujeto a la Ordenanza de Rehabilitación-Renovación, con la obligación de conservar y mantener las características arquitectónicas de las fachadas.

Al precisar el inmueble de obras de rehabilitación, tanto en la fachada como en la cubierta, sus propietarios se dirigieron al Departamento Foral de Arquitectura, Urbanismo y Medio Ambiente, solicitando acogerse al programa de ayudas para la conservación y rehabilitación de edificios calificados o catalogados urbanísticamente.

Su solicitud fue estimada y recibieron una ayuda de 850.000 ptas., en concepto de subvención para la obra de acondicionamiento de la fachada.

No obstante, aconsejados por los técnicos de la Diputación Foral, los reclamantes modificaron el proyecto original que preveía la construcción de una cubierta de hormigón por una cubierta con estructura de madera, que, aunque les resultaba más cara, respondía más fielmente a lo que fue la estructura original del edificio. Siguiendo, asimismo, las indicaciones de los técnicos, desviaron la ayuda para el arreglo de la fachada y la aplicaron a la reparación de la cubierta con estructura de madera, con la promesa de que cuando solicitaran una nueva ayuda para el arreglo de la fachada les sería concedida tal subvención.

Sin embargo, la nueva petición de ayudas de los propietarios fue desestimada por la Diputación Foral, alegando que, por razones de índole presupuestaria, había quedado restringido el objeto del programa de ayudas, y que éste se centraba ahora únicamente en los edificios catalogados como monumento, calificación que no tenía el de los reclamantes.

- Análisis

De la investigación realizada se evidenció la buena fe con la que habían obrado los reclamantes. Por ello, el Ararteko se dirigió al Departamento Foral de Arquitectura, Urbanismo y Medio Ambiente planteando la cuestión objeto de la queja, y haciendo ver que resultaba una paradoja el que ahora denegara a los propietarios una ayuda para ejecutar la misma obra para la que dos años atrás el Departamento les había concedido ayudas; además, se evidenciaba que esta situación había sido inducida por los propios técnicos de la Diputación Foral, cuyo consejo e indicaciones siguieron los reclamantes, de tal manera que les crearon una expectativa cierta de percibir nuevas ayudas para la ejecución de la obra de acondicionamiento de fachada.

- Resultado

En la contestación del Servicio de Patrimonio Histórico-Arquitectónico se manifestaban las circunstancias por las que se había modificado el programa de ayudas a la rehabilitación y conservación del patrimonio edificado. No obstante, consciente de las expectativas creadas desde la Administración Foral, comunicaba que el Departamento Foral iba a atender la reclamación de ayuda a las obras de la fachada de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias del ejercicio presupuestario 1998, tal y como posteriormente llevó a efecto.

14. GESTIONES DIVERSAS

14.1. INTRODUCCIÓN

Bajo esta denominación se quiere dejar constancia de todas aquellas actuaciones seguidas por el Ararteko a lo largo de 1998 que, por las características de las materias afectadas, resultan de difícil ubicación en las restantes áreas en las que se estructura la labor de la institución.

No resulta fácil agrupar en categorías los asuntos tratados en esta área, ni tan siquiera se presenta como tarea sencilla destacar la mayor transcendencia de unos casos sobre otros, por su carácter residual frente al conjunto de la actuación de la institución y por lo heterogéneo de sus contenidos.

En este marco, se han abordado asuntos tan diversos como las limitaciones al acceso impuestas en un parque recreativo infantil para los niños que padecen algún tipo de discapacidad, las molestias que ocasiona la existencia de una actividad de caza en las proximidades de unos caseríos, los problemas de acreditación de la identidad a la hora de percibir una pensión de jubilación, la solicitud de reconocimiento de los servicios prestados por las andereños que trabajaron en la clandestinidad durante la época franquista o la imposición de sanciones por incumplimiento del horario de depósito de basuras, ya que se han encontrado en el interior de las bolsas documentos y cartas en los que figura su nombre.

Finalmente, conviene aclarar que la tramitación de los expedientes que se integran dentro de esta área se ha abordado desde la perspectiva de la pura mediación, pues inciden sobre temas de innegable alcance humano y de repercusión en esta comunidad autónoma.

14.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

⇒ *Reconocimiento de los servicios prestados por las andereños que trabajaron en la clandestinidad durante la época franquista (181/94)*

- Reclamación

En esta institución se ha tramitando un expediente promovido por un grupo de andereños que habían trabajado como tales en la clandestinidad durante la época franquista. Manifestaban que, debido a las circunstancias sociopolíticas del momento, no les fue posible cotizar a la Seguridad Social en aquellos años, de manera que, cuando se jubilen a los 65 años de edad, no tendrán cotizados 35 años a la Seguridad Social.

En los casos en que así suceda, esto tiene un efecto negativo en la cuantía de la pensión de jubilación que les corresponda, ya que dicha pensión sufrirá una reducción del 2% por cada año que falte para alcanzar los 35 años de cotización, período mínimo establecido por la Seguridad Social como uno de los requisitos para percibir el 100% de la pensión correspondiente.

Las promotoras de la queja solicitaban que, atendiendo a las especiales características del caso, al servicio prestado a la comunidad y a las razones de la falta de cotización de dichos años, la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca les compensara de las cantidades que se les deduzcan de su pensión de jubilación por el citado motivo.

- Análisis

Esta institución quiso evaluar en términos económicos la incidencia que tendría la posible adopción de la medida, y para ello solicitó datos concretos a las promotoras del expediente. El resultado del estudio fue que dicha medida afectaría a unas 23 personas y que su costo, en cifras de 1998, ascendía a unos 7,3 millones de pesetas.

El Ararteko consideró legítima la petición y, dado que la posible aprobación de una medida debería contar con la cobertura jurídica correspondiente, se realizaron gestiones formales.

- Resultado

El Ararteko trasladó la propuesta a la Vicepresidencia del Gobierno Vasco, con el fin de que se valorara la posibilidad de instar a las instituciones vascas la asunción, mediante el mecanismo legal que se considerara más adecuado, del pago de las reducciones antes citadas, correspondientes a los años que las afectadas trabajaron sin poder cotizar, por razones de índole sociopolítica. Igualmente, en la medida en que los grupos parlamentarios eran concededores, por las propias interesadas, de la problemática expuesta, se remitió una copia del informe al Presidente del Parlamento Vasco.

Con este trámite, esta institución considera agotadas sus posibilidades de intervención en el asunto. No obstante, se encuentra a la espera de que el ejecutivo o el parlamento autónomos decidan sobre el asunto.

⇒ *Límites en el acceso a una actividad recreativa (252/97).*

- Reclamación

Se recibieron varios escritos de queja en esta institución en los que se denunciaba que se había prohibido el acceso a una niña, afectada por una espina bífida, al Txiki Park situado en la Feria de Muestras de Bilbao.

Según se indicaba en la denuncia, a esta niña le impidieron la entrada porque, según las normas internas establecidas a tal efecto por los responsables del establecimiento, no se podía acceder al recinto con ningún tipo de escayola, vendaje o aparato ortopédico.

- Análisis

Esta institución se dirigió a la Feria Internacional de Muestras de Bilbao con objeto de determinar el tipo de relación que existía entre el establecimiento Txiki Park y la entidad citada, y conocer las condiciones establecidas en ella.

Sobre el particular, el Director General de la institución ferial nos comunicó que la relación existente era la de un contrato de arrendamiento para uso distinto del de vivienda, y que no era responsabilidad de la entidad la normativa de uso del mencionado parque.

Por este motivo, y dado que el Ararteko tuvo conocimiento de que se había presentado una reclamación ante la Dirección de Juegos y Espectáculos del Departamento de Interior del Gobierno Vasco sobre esta misma cuestión, solicitó información al departamento gubernamental, pues entendía que, si bien la utilización de una escayola o vendaje podía considerarse como una situación solucionable en el tiempo, en otros casos, como el presente, la necesidad de disponer de un aparato ortopédico podría derivarse en una situación insalvable, por lo cual tanto esta niña, como otros niños que padecen algún tipo de minusvalía física tendrían siempre prohibido el acceso al recinto.

Además, preocupaba al Ararteko que en caso de que no existieran razones objetivas que justificasen esta medida, se pudiera producir una vulneración del principio de igualdad que afectaría a este colectivo de minusválidos, y un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21.d) de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas.

A este respecto, el Director de Juegos y Espectáculos del Departamento de Interior del Gobierno Vasco formuló las siguientes consideraciones:

“...Que estudiado el asunto y la legislación referida, a juicio de esta Dirección no se puede apreciar un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21, d) de la Ley 4/1995, de Espectáculos Públicos y actividades Recreativas, por cuanto no nos encontraríamos ante un ejercicio arbitrario o discriminatorio del derecho de admisión, como así parece alegarse por parte de los ciudadanos que plantean la queja. Efectivamente, en la atracción denominada “Txiki Park” está totalmente prohibido jugar con ningún tipo de escayola, vendaje o aparato ortopédico, e incluso en determinadas atracciones con calzado. Esta prohibición consta, tanto en los propios locales de la atracción, como en las hojas informativas o publicitarias que se entregan a los interesados, o bien se reparten por distintos medios (buzoneo, bares, etc.). Consiguientemente, las personas responsables de los menores que asisten tienen la posibilidad de conocer perfectamente los límites de admisión que tienen las atracciones, por lo que difícilmente nos encontraríamos ante un uso arbitrario del derecho de admisión. En cualquier caso, la prohibición es extensiva al uso de las actividades, pero no al acceso al local.

En segundo lugar, nos encontramos con la posible discriminación que, según los denunciantes, se produce con respecto a los niños que, como los que ahora nos ocupan, deben llevar aparatos ortopédicos de distinta naturaleza. A este respecto hemos de decir que lo que se produce no es un trato discriminatorio, sino una limitación del derecho de admisión, una limitación que a nuestro juicio está justificada. Así se da, en el presente caso, un conflicto entre los bienes jurídicos a proteger, por un lado el derecho de estos niños a disfrutar de las actividades y juegos del citado parque, y por otro de la seguridad e integridad física de ellos mismos y de los demás niños que participan en las atracciones.

Llegados a este punto tenemos que analizar, siquiera someramente, cuáles son las actividades que se desarrollan en este tipo de parques, lo cual nos hará comprender más certeramente el porqué de las limitaciones del derecho de admisión que se producen. En estos parques las atracciones consisten fundamentalmente en juegos y actividades previstas para utilizar sin ningún tipo de objeto rígido, cortante, o que sea susceptible de producir algún daño (atracciones inflables, camas elásticas, piscinas rellenas de bolas de goma o corcho, etc.). Es evidente que en las citadas atracciones, y por el carácter propio de los niños, estos saltan, se empujan, en determinados casos se golpean accidentalmente entre ellos, o bien, caen los unos sobre los otros, etc. En esta tesitura es comprensible que se produzca la prohibición de acceder a las mismas con objetos que sean susceptibles de producir daños en los niños que los portan, o en los demás. En el presente caso la participación de un niño con aparato ortopédico, escayola o similar en las citadas actividades podría dar lugar a daños en su propia persona o en los demás, por lo que, entiendo con buen criterio, se ha procedido a limitar la participación en las atracciones de los niños que se encuentren en estas circunstancias.

En conclusión, a nuestro juicio no nos encontramos ante un uso discriminatorio del derecho de admisión sino ante una actitud justificada y razonable desde la consideración de otros bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, tales como la integridad física y la salud propia y de los demás usuarios de las atracciones.”

- Resultado

Constituye una doctrina constitucional muy reiterada que no toda desigualdad entraña una vulneración del derecho fundamental a la igualdad ante la ley del artículo 14 CE, sino únicamente aquellas que introduzcan una diferencia de trato en situaciones que puedan considerarse sustancialmente iguales sin que posean una justificación objetiva y razonable. El Alto Tribunal considera que dicho precepto constitucional veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación objetiva y razonable (STC 22/1981, de 2 de julio; STC 209/1988, de 10 de noviembre; STC 110/1993,...)

En esta ocasión, la situación de desigualdad que se produce, y tal como se constata en el informe del Director de Juegos y Espectáculos del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, se considera que está suficientemente justificada y motivada porque:

1º La situación de desigualdad que se produce con la inclusión en las normas internas del Txiki Park de esa limitación -“*Está totalmente prohibido jugar con ningún tipo de escayola, vendaje o aparato ortopédico*”- estimamos que queda suficientemente motivada, objetiva y razonablemente, en el informe del Director de Juegos y Espectáculos, y se da una relación razonable de proporcionalidad entre el medio empleado y la finalidad perseguida teniendo en cuenta los bienes jurídicos que se pretenden proteger, como son la integridad física y la salud de los propios participantes en los juegos y en general de los usuarios del recinto.

2º Además se da publicidad suficiente de las condiciones de admisión al establecimiento de referencia, por lo que los padres que deciden acudir con sus hijos a dicha actividad conocen previamente las limitaciones existentes para participar en los juegos del establecimiento, lo que, sin duda, resulta necesario para evitar la consiguiente desilusión del menor que conoce *in situ* la prohibición de acceder a las instalaciones recreativas.

Por todo ello, el Ararteko consideró que no se produjo una conculcación de derechos que justificara nuestra intervención.

⇒ *El control del contenido de las bolsas de basura para el seguimiento y posterior sanción de las infracciones que pudieren cometerse contra las previsiones reguladoras de los horarios de depósito, contenidas en la correspondiente ordenanza municipal (1582/97)*

- Reclamación

Por medio de una reseña de prensa que nos fue remitida por un vecino de Arrasate, el Ararteko tuvo conocimiento de una eventual práctica de los servicios municipales, consistente en el control del contenido de las bolsas de basura para el seguimiento y posterior sanción de las infracciones que pudieren cometerse en contra del horario de su depósito en la vía pública.

- Análisis

A la vista del asunto sometido a nuestra consideración, el Ararteko dirigió al Alcalde de Arrasate una petición de información en la que, entre otras cosas, se refería lo siguiente:

“...La incoación de procedimientos y posterior imposición de sanciones por incumplimiento de los horarios de depósito de basuras teniendo en cuenta como único elemento incriminatorio la circunstancia de haber encontrado en el interior de las bolsas elementos documentales o de otro orden que relacionaran al sometido a expediente con su contenido ha sido, en ejercicios anteriores, objeto de varias quejas.

La singular generalización de esa práctica de control, además de los acuerdos que se han adoptado en cada uno de los expedientes tramitados en los que se ha solicitado la revocación de las sanciones impuestas, los cuales han sido, en todos los supuestos, objeto de consideración, provocó que en la memoria que se presentó ante el Parlamento Vasco, correspondiente al ejercicio de 1996, se incluyera una recomendación de carácter general bajo el epígrafe ‘La autoría y la presunción de inocencia en los expedientes sancionadores tramitados por infracción de las ordenanzas municipales reguladoras de la Limpieza en los supuestos de depósito de basuras fuera del horario permitido’, cuya copia le adjuntamos.

La conclusión que deriva de los estudios efectuados es que se infringe el principio de presunción de inocencia cuando se imponen sanciones por dichas infracciones, teniendo en cuenta como único elemento incriminatorio el haber encontrado en el interior de las bolsas depositadas fuera de los horarios permitidos documentos o elementos que relacionen al sometido a expediente con su contenido”.

Como respuesta a la precedente solicitud, se nos emitió un acuerdo de la Comisión de Gobierno, aprobando un dictamen de la Comisión de Servicios y Mantenimiento, que entre otras cosas decía lo siguiente:

“Hemos analizado el contenido de la documentación remitida por el Ararteko, y también lo manifestado por los Servicios Técnicos Municipales, los cuales indican en su informe: por una parte, que en su día se abrieron expedientes sancionadores basándose en los documentos encontrados en bolsas de basura; y por otra, que tomando en cuenta la documentación remitida por el Ararteko, se ha propuesto revisar el procedimiento que se debe seguir para hacer cumplir la normativa vigente en materia de depósito de basuras”.

Tras ese análisis, la Comisión de Servicios y Mantenimiento propone lo siguiente: Comunicar al Ararteko que, tomando en consideración la documentación enviada desde esa oficina, se va a revisar nuevamente el procedimiento que se debe seguir para hacer cumplir la normativa vigente en materia de depósito de basuras”

A la vista de esa respuesta, dirigimos al Ayuntamiento de Arrasate, el siguiente escrito:

“Sr. Alcalde:

Mediante el presente acuso recibo del informe que nos ha remitido en relación con el expediente de queja nº 1582/97/19, que se tramita en esta institución ante los procedimientos llevados a cabo por parte de los servicios municipales para controlar las infracciones del horario de depósito de las basuras.

En ese informe nos indica, en primer lugar, que en su día se incoaron procedimientos con fundamento en los documentos encontrados en las bolsas de basura.

Además se nos comunica que, a la vista de nuestras consideraciones, se va a revisar el procedimiento que se debe seguir para hacer cumplir la normativa vigente en materia de depósito de basuras.

A la vista de lo anterior, y con objeto de poder dar al expediente incoado el trámite oportuno, solicito nuevamente su colaboración y, en consecuencia, al amparo de lo previsto en los artículos 23 y 26 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, ruego que en el plazo de 20 días nos remita información sobre los siguientes extremos:

- Si alguno de los expedientes incoados terminó con una resolución sancionadora, habida cuenta del criterio mantenido por el Ararteko en la recomendación de carácter general que le fue trasladada, en el sentido de que, sin otro elemento probatorio de cargo, el haber encontrado en el interior de las bolsas de basura documentos que relacionen al interesado con su contenido no puede sustentar la sanción así impuesta, por infringir el principio de presunción de inocencia. Entendemos que si se operó de esa manera, las sanciones impuestas deberían ser objeto de revocación de oficio.

- Si en la revisión del procedimiento que se debe seguir para hacer cumplir la normativa vigente en materia de depósito de basuras se va a tener en cuenta el contenido de nuestra recomendación de carácter general.”

Como respuesta a lo anterior, el Ayuntamiento nos remitió reseña del siguiente acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno:

“Poner en conocimiento del Ararteko que, en el mismo instante en que se recibió el primer escrito, se paralizaron los expedientes que se encontraban abiertos en aquel momento y no se continuó con su tramitación, y, por otro lado, que van a tenerse en cuenta las recomendaciones del Ararteko y no se van a incoar expedientes sancionadores si no existen pruebas oportunas que permitan identificar al infractor”.

• Resultado

A la vista de las decisiones adoptadas por el Ayuntamiento de Arrasate, se procedió al cierre y archivo del expediente, al haberse constatado un cambio en los criterios y procedimientos mantenidos hasta la fecha, cuya eventual constatación se encontraba en el origen de la queja.

⇒ *Un problema relacionado con la acreditación de la identidad de un pensionista (2312/98)*

• Reclamación

El expediente de reconocimiento de la prestación de jubilación de una persona estaba pendiente de resolución, por un problema que afectaba a la acreditación de su identidad. Debido a que su DNI había caducado, el Instituto Nacional de la Seguridad Social le había notificado la necesidad de subsanar este defecto. No disponía de ningún documento sustitutivo (pasaporte, p.e.), por lo que acudió a renovar su DNI.

Al solicitar el certificado del registro civil para la renovación del documento de identidad, se encontró con que no figuraba inscrito en él. Por este motivo, se veía obligado a iniciar un procedimiento de inscripción fuera de plazo, que previsiblemente duraría varios meses.

En esta situación, el interesado veía que entretanto no iba a poder percibir su pensión de jubilación.

- Análisis

A la vista de los datos aportados por el interesado, parecía que el interesado cumplía las condiciones exigidas para el reconocimiento de la prestación. Al hacer esta valoración, se tuvieron en cuenta algunos documentos que, si bien no gozan de la presunción del DNI o pasaporte, tenían una relación con su identidad: libro de familia de su matrimonio, el propio documento de identidad, aunque caducado.

Centrada la dificultad en esta acreditación de su identidad, nos encontramos también con que no existía duda sobre la intención del interesado de iniciar en el juzgado correspondiente el procedimiento para lograr su inscripción en el registro civil.

Con estos antecedentes, el Ararteko se dirigió a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, para estudiar la posibilidad de adoptar una resolución provisional que, a expensas de su elevación a definitiva cuando el interesado aporte la documentación que ahora se ve en la imposibilidad de acompañar a su solicitud, permitiese que el interesado percibiera entretanto la prestación de jubilación.

- Resultado

La disposición favorable de la Dirección Provincial del Instituto para buscar una salida a la inusual situación suscitada hizo posible que, finalmente, se reconociese al interesado su prestación de jubilación.

CAPÍTULO III
**LA ACTIVIDAD DEL ARARTEKO
EN CIFRAS**

1. OBSERVACIONES Y DATOS GENERALES

De las quejas individuales y colectivas presentadas en esta institución cuyo estudio e investigación ha concluido a lo largo del año 1998, 334 han recibido el respaldo del Ararteko, que ha dado la razón al reclamante frente a alguna de las administraciones vascas. Esto ha supuesto que la administración afectada haya sido objeto de una recomendación por parte del Ararteko para subsanar los efectos de la actuación censurada.

Un 30,67% de las quejas examinadas en la institución cuya tramitación ha finalizado en 1998 han sido consideradas como reclamaciones en las que asistía la razón al ciudadano.

De este porcentaje de quejas en las que el Ararteko ha dado la razón al reclamante debemos destacar que, en casi las dos terceras partes de los casos (63,2%) se han aceptado las recomendaciones efectuadas a las administraciones públicas vascas cuya actuación se ha considerado incorrecta. Se incrementa, así, el grado de aceptación de las recomendaciones del Ararteko por parte de las administraciones con relación al año anterior.

Han sido 2.660 las quejas presentadas al Ararteko en 1998, un 33,6% más que el año 1997. Todas ellas han recibido un tratamiento individualizado en la relación del Ararteko con los reclamantes, pero con la característica de que dos grupos de quejas idénticas totalizaban 1.143 expedientes personales.

La inmensa mayoría de esas 2.660 quejas son individuales, pero hay 212 reclamaciones presentadas por diferentes colectivos, como asociaciones de vecinos, plataformas reivindicativas, sindicatos, grupos ecologistas, etc.

La actuación del Ararteko, resumida en cifras en este capítulo del Informe al Parlamento Vasco, ha merecido una valoración muy positiva por parte de las personas que han presentado una reclamación en esta institución. Así lo indican los resultados de la encuesta que por tercer año ha realizado el Ararteko, enviando un cuestionario a las personas cuya queja ha sido totalmente tramitada para que fuera rellenado de forma voluntaria y anónima. Las respuestas recibidas han mostrado que el 86% de los reclamantes han valorado de forma muy o bastante positiva la intervención del Ararteko ante su queja, frente a un 10% que la valoran de forma muy o bastante negativa. Los reclamantes que han respondido a esta encuesta, cuyos resultados se analizarán más adelante en detalle, manifiestan que recomendarían a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko (un 61,78% lo recomendaría en todos los casos, un 30,12% en algunos casos y un 6,56% en ningún caso).

- Quejas recibidas

En 1998 se han recibido en la institución del Ararteko un total de 2.660 quejas, lo que comparado con las 1.991 del año anterior representa un incremento porcentual de un 33,60%. Hay que señalar, sin embargo, que del número total de expedientes personales tramitados por el Ararteko 1.143 conforman dos grupos de quejas idénticas por lo que en el análisis estadístico de las reclamaciones en función del área temática con la que se relacionan, el territorio de procedencia, etc., la cifra de quejas que se va a considerar en las páginas siguientes es la de 1.519.

Evolución del número de quejas recibidas por el Ararteko (1989-1998)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total	585	1159	766	781	827	747	1.164	1.674	1.991	2.660*

* 1143 conforman dos grupos de quejas idénticas

(Ver diagrama 1 en anexo)

- Quejas rechazadas

El artículo 21 de la Ley 3/85, que crea y regula la institución del Ararteko, señala las circunstancias que concurren para la inadmisión de quejas de los ciudadanos y ciudadanas. En este sentido, del total de las computadas en 1998 deben diferenciarse, en primer lugar, las que se han rechazado por diferentes motivos. Principalmente, los motivos de inadmisión han sido que la queja se refería 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, que quedaba fuera del ámbito competencial del Ararteko o se trataba de un conflicto entre particulares.

En cualquier caso, esta institución ha mantenido en 1998 su política de ofrecer la mayor cobertura jurídica posible a las reclamaciones, de manera que ha tratado de dar una interpretación de las normas procedimentales siempre favorable a la admisión de la queja presentada por el administrado, de acuerdo con la máxima in dubio pro actione. Debe señalarse que, respecto a las quejas rechazadas, la institución procura en todo momento orientar al ciudadano sobre los cauces o vías que puedan resultar más oportunos para la solución de los problemas expuestos.

Quejas rechazadas y circunstancias

Quejas ya planteadas en vía judicial	66
Incompetencia en la materia	25
Asunto entre particulares	23
Necesidad de esperar plazos legales	15
En trámite en el Defensor del Pueblo	13
Defecto de forma	13
Evidente inexistencia de irregularidad	12
No planteada previa reclamación administrativa	11
Anónimo	6
Transcurrido más de un año	4
Falta de interés legítimo	2
Total	190

(Ver diagrama 2 en anexo)

- Quejas remitidas al Defensor del Pueblo o a otros defensores

Dentro de las quejas que no tramita directamente la institución del Ararteko se incluyen las que, en virtud de la materia a la que se refieren, se remiten para su tramitación a la institución estatal del Defensor del Pueblo, por tratarse de actuaciones de la Administración del Estado, no sometidas, por tanto, al ámbito de control del Ararteko. Se suman a ellas las enviadas a los comisionados parlamentarios de otras comunidades.

Durante 1998, el número de quejas remitidas al Defensor del Pueblo se ha reducido en un 20% en relación con el año 1997.

Quejas remitidas al Defensor del Pueblo	176
Quejas remitidas a otros defensores	8

- Quejas que han dado lugar a gestiones diversas

A efectos estadísticos se computan de modo diferenciado las reclamaciones que, aun habiendo sido admitidas en la propia institución del Ararteko, no se han dirigido, en rigor, contra una actuación determinada de la Administración Pública Vasca.

Es decir, son quejas que han dado lugar a la realización de gestiones variadas para solucionar el objeto del problema que ha planteado el ciudadano y que, como es lógico, incluyen asuntos y problemas de muy variada índole. A este respecto, en el capítulo correspondiente al área de este nombre se recoge un esbozo de los temas que se han abordado.

Quejas que han dado lugar a gestiones diversas	23
--	----

- Cómo interpretar correctamente el número de quejas dirigidas a cada área y administración

Podría parecer, en una primera aproximación, que la existencia de un elevado número de quejas motivadas por las actuaciones de una administración concreta o en un área determinada guarda relación con la percepción negativa que los ciudadanos tienen del funcionamiento de esa administración en cuanto a la existencia o no de negligencias o abusos de poder.

Sin embargo, a juicio de la institución del Ararteko, 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, siendo significativo *a priori* el número de quejas motivadas por la actuación de una determinada administración, lo es más, y esto es lo realmente importante, el número de quejas en las que el reclamante tenía efectivamente razón porque la administración había actuado incorrectamente. Asimismo, para el Ararteko, más importante que el frío dato del número de quejas es la actitud de esa determinada administración, tanto ante la obligación de informar en el plazo establecido atendiendo a las solicitudes realizadas desde la institución, como ante las resoluciones dictadas al finalizar el estudio e investigación de la reclamación. Es decir, resulta fundamental comprobar si las recomendaciones y sugerencias del Ararteko son, en definitiva, estimadas o no por la administración cuando se aprecia que ésta ha actuado de manera irregular.

A la hora de realizar una valoración de las cifras de este apartado de estadística es conveniente también tener en cuenta el factor geográfico que, como veremos más

adelante, ejerce una influencia determinante, atendiendo a la lejanía o cercanía del lugar de residencia del reclamante de la sede de esta institución, o de las oficinas de atención directa del Ararteko que entraron en funcionamiento a mediados de 1996.

2. ESTADÍSTICA POR ÁREAS

Al estudiar las quejas en función del área temática con la que se relacionan, se observa que en el año 1998 se han producido cambios significativos en la proporción de reclamaciones que se agrupa en cada área.

Si tradicionalmente el mayor número de quejas correspondía, con mucha diferencia sobre el resto, al área de Función Pública y Organización Administrativa, el año 1998 el peso de esta área, dividido ahora en dos, ha disminuido en gran medida y ha pasado de recibir el 37,44% de las reclamaciones a recibir el 20,68%. Un descenso sustancial que tiene que ver, seguramente, con la reducción significativa de las ofertas públicas de empleo, concursos, traslados, etc. De hecho, las quejas relacionadas con la función pública han pasado en un año de 449 a 102.

En sentido contrario, ha sido en el área de Hacienda en donde ha aumentado en mayor proporción el número de quejas: se han recibido 30 reclamaciones más que en 1997 y el peso relativo del área ha crecido del 10,37% al 16,84%, pasando a ser el área que agrupa el mayor número de quejas.

El área de Sanidad y Bienestar Social, el área de Organización Administrativa y el área de Urbanismo y Vivienda siguen a continuación con porcentajes comprendidos entre el 13% y el 10%.

Distribución de las quejas tramitadas directamente, por áreas de actuación*

	Quejas recibidas	%
Hacienda	189	16,84
Sanidad y Bienestar Social	146	13,01
Organización Administrativa	126	11,23
Urbanismo y Vivienda	118	10,52
Medio Ambiente	106	9,45
Función Pública	102	9,09
Interior	92	8,20
Obras Públicas y Servicios	90	8,02
Justicia	61	5,44
Educación	52	4,63
Cultura y Bilingüismo	21	1,87
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	18	1,60
Trabajo y Seguridad Social	1	0,09
Total	1.122	100

* Contando como 2 quejas las 1.143 que se refieren a dos cuestiones idénticas, y descontando las quejas remitidas a otros defensores o que han dado paso a gestiones diversas.

- Clasificación de las quejas por subáreas

Si se profundiza en el análisis de la división por temas de las quejas recibidas a lo largo del año 1998, puede apreciarse en el siguiente cuadro la influencia de cada subárea en las variaciones que han tenido lugar en cada una de las áreas temáticas en las que el Ararteko sistematiza su trabajo.

Se observa que, como hemos señalado anteriormente, se produce un gran descenso en la que antes era subárea de Función Pública, mientras se mantiene en las mismas cifras la de Organización Administrativa.

En el área de Hacienda se rompe el equilibrio entre los diferentes tributos forales y municipales, y adquieren mayor peso relativo en cuanto al número de quejas los impuestos y tasas municipales. En el área de Sanidad y Bienestar Social, contrariamente a lo sucedido el año anterior, hay un acercamiento en el número de reclamaciones agrupadas en cada una de las dos subáreas.

Distribución de las quejas recibidas por subáreas de actuación

Hacienda	189
Impuestos municipales	57
Tasas municipales	53
Tributos forales	46
Tributos municipales	14
Otros	10
Procedimiento tributario	9
Sanidad y Bienestar Social	146
Bienestar Social	78
Sanidad	63
Otros	5
Organización administrativa	126
Procedimiento administrativo	65
Responsabilidad administrativa	22
Contratación y patrimonio	20
Organización administrativa	16
Régimen sancionador	3
Urbanismo y Vivienda	118
Urbanismo	67
Vivienda	51
Medio Ambiente	106
Actividades urbanas clasificadas	58
Otras afecciones medioambientales	48
Función Pública	102
Función Pública-General	36
Función Pública-Sanidad	31
Función Pública-Educación	24
Función Pública-Interior	11
Interior	92
Tráfico	62
Orden público	21

Otros	9	
Obras Públicas y Servicios		90
Servicios públicos	39	
Obras Públicas	26	
Transportes	22	
Expropiaciones	3	
Justicia		61
Actuación de la Administración de justicia	30	
Penitenciario	17	
Colegios de abogados	12	
Actuación de la Administración autónoma	1	
Colegio de procuradores	1	
Educación		52
Otros	25	
UPV/EHU	10	
Becas y ayudas al estudio	6	
Derecho elección centro docente	6	
Instalaciones escolares	2	
Programación general de la enseñanza	2	
Transporte escolar	1	
Cultura y Bilingüismo		21
Bilingüismo	13	
Deporte	3	
Otros	3	
Mujer	1	
Tiempo libre	1	
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo		18
Comercio	6	
Industria	6	
Agricultura, ganadería y pesca	4	
Consumo	1	
Otros	1	
Trabajo y Seguridad Social		1
Trabajo	1	

3. ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

Contrariamente a lo sucedido hasta ahora, en 1998 la Administración local ha sido objeto de un mayor número de reclamaciones que la Administración del Gobierno Vasco. Se ha producido una inversión casi absoluta entre ambas administraciones en relación con las quejas dirigidas contra ellas. En 1997 el 47,96% de las reclamaciones recibidas por el Ararteko se debían a la gestión de la Administración del Gobierno Vasco frente al 36,20% ocasionadas por la gestión de la Administración local. El año 1998 el 48% se refería a esta última, mientras el 34,49% se debía a actuaciones de la Administración del Gobierno Vasco.

La Administración foral y otros organismos cuya actuación queda dentro del ámbito de investigación del Ararteko han tenido como consecuencia de su gestión un porcentaje de quejas similar al del año anterior.

***Distribución de las quejas tramitadas directamente,
por administraciones afectadas***

	Nº	%
Administración local	540	48,00
Gobierno Vasco	388	34,49
Administración foral	184	16,36
Organismos privados	9	0,80
Organismos públicos	3	0,27
Administración del Estado	1	0,09
Total	1125	100

(Ver diagrama 4 en anexo)

A) Quejas presentadas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

- Distribución por áreas

A diferencia de lo que ocurría en la distribución por áreas del total de reclamaciones recibidas se observa que, en lo que se refiere a las quejas planteadas contra las actuaciones u omisiones de la Administración del Gobierno Vasco, el área de Hacienda tiene un menor peso relativo que otras áreas. Esto se explica por el reducido número de actuaciones del Gobierno Vasco en materia de hacienda si lo comparamos con las diputaciones y ayuntamientos.

Las áreas que acaparan la mayoría de las reclamaciones son la de Función Pública que, con casi el 22% de las quejas, experimenta un gran descenso con relación al año anterior, y la de Sanidad y Bienestar Social que, con el 19% de reclamaciones, está a punto de doblar su peso relativo en el conjunto de quejas contra el Gobierno Vasco.

***Distribución por áreas de las quejas presentadas contra la
Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)***

	Nº	%
Función Pública	85	21,91
Sanidad y Bienestar Social	74	19,07
Educación	50	12,89
Urbanismo y Vivienda	44	11,34
Hacienda	37	9,54
Interior	32	8,25
Organización Administrativa	26	6,70
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	12	3,09
Obras Públicas y Servicios	10	2,58
Cultura y Bilingüismo	8	2,06
Medio Ambiente	8	2,06
Justicia	1	0,26
Trabajo y Seguridad Social	1	0,26
Total	388	100

(Ver diagrama 5 en anexo)

- Distribución por departamentos

Si en 1997 la mitad de las quejas motivadas por actuaciones de los diferentes departamentos del Gobierno Vasco se dirigieron contra el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, en 1998 este departamento fue objeto de muchísimas menos quejas. Las reclamaciones que han tenido por objeto actuaciones de este departamento no han llegado a la cuarta parte de las del año anterior.

Los departamentos cuyas actuaciones han motivado un mayor número de quejas que el año anterior son el de Interior, el de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, el de Industria, Agricultura y Pesca, y el de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social.

Los departamentos contra los que se han recibido más reclamaciones son el de Educación, Universidades e Investigación y el de Sanidad, con 90 quejas cada uno.

Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

	Nº	%
Educación, Universidades e Investigación	90	23,20
Sanidad	90	23,20
Interior	52	13,40
Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente	51	13,14
Industria, Agricultura y Pesca	44	11,34
Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social	23	5,93
Hacienda y Administración Pública	15	3,87
Comercio, Consumo y Turismo	11	2,84
Transportes y Obras Públicas	10	2,58
Cultura	1	0,26
Presidencia	1	0,26
Total	388	100

(Ver diagrama 6 en anexo)

B) Quejas presentadas contra las administraciones forales

- Distribución territorial

La administración foral contra la que se ha presentado un mayor número de quejas a lo largo de 1998 ha sido la de Bizkaia, muy por encima de las de Gipuzkoa y Álava.

Atendiendo al número de quejas, ha habido una disminución en las que han sido dirigidas contra actuaciones de las Diputaciones forales de Bizkaia y Gipuzkoa. En concreto, la Diputación Foral de Bizkaia ha sido objeto de 20 quejas menos que el año anterior, la de Gipuzkoa ha recibido 27 menos y, por el contrario, la Diputación Foral de Álava una más.

**Distribución territorial de las quejas presentadas
contra las administraciones forales**

	Nº	%
Diputación Foral de Bizkaia	110	59,78
Diputación Foral de Gipuzkoa	45	24,46
Diputación Foral de Álava	25	13,59
Otras instituciones forales- JJ.GG. de Bizkaia	4	2,17
Total	184	100

(Ver diagrama 4 en anexo)

- Distribución por áreas

El área de Hacienda es la que motiva, como en ejercicios anteriores, el mayor número de las quejas que se presentan en la institución del Ararteko contra las administraciones forales de los territorios históricos, llegando a acaparar el 42% de las reclamaciones, con un total de 76.

El área de Sanidad y Bienestar Social con 56 quejas es la siguiente en importancia en cuanto a los expedientes tramitados para investigar la actuación de los entes forales. De estas 56 reclamaciones 42 corresponden a la Diputación Foral de Bizkaia en la que el número de reclamaciones del área de Sanidad y Bienestar Social casi iguala al del área de Hacienda.

**Distribución por áreas de las quejas presentadas
contra las diputaciones forales**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Hacienda	11	44	21	76	42,22
Sanidad y Bienestar Social	4	42	10	56	31,11
Organización Administrativa	7	9	3	19	10,56
Obras Públicas y Servicios	7	6	-	13	7,22
Función Pública	1	4	-	5	2,78
Urbanismo y Vivienda	2	1	-	3	1,67
Cultura y Bilingüismo	3	-	-	3	1,67
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	2	1	-	3	1,67
Medio Ambiente	2	-	-	2	1,11
Total	5	110	45	180	100

(Ver diagrama 7 en anexo)

**Distribución por áreas de las quejas presentadas
contra otras instituciones forales**

Juntas Generales de Bizkaia	Nº
Hacienda	4

C) Quejas presentadas contra la Administración local

- Distribución territorial

En cuanto a las quejas presentadas contra los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco se advierte que Bizkaia es el territorio con mayor número de reclamaciones en términos absolutos, aunque con una ligera disminución con respecto al año 1997. Le sigue Gipuzkoa, donde los ayuntamientos han sido objeto de 29 quejas más que el año anterior, y finalmente es Álava, el territorio con menor población, el que registra el menor número de reclamaciones.

Durante el año 1998 se ha doblado el número de quejas contra actuaciones de administraciones locales diferentes de los ayuntamientos.

Bilbao con 110 reclamaciones, Donostia/San Sebastián con 73, y Vitoria/Gasteiz con 46 son los municipios que más quejas contra la Administración local reciben. Las quejas han experimentado un pequeño aumento en los dos primeros casos, pero han descendido mucho en la capital alavesa, bajando de 80 en el año 1997 a 46 en 1998.

Además de las capitales de los tres territorios históricos, Getxo, Barakaldo, Basauri, Ortuella y Sestao, en Bizkaia, e Irun, Lasarte-Oria, Arrasate/Mondragón, Andoain, Pasaia y Tolosa, en Gipuzkoa, y Llodio, en Álava, son también municipios con un número de quejas reseñable.

Distribución de las quejas presentadas contra las administraciones locales

	Nº	%
Ayuntamientos de Bizkaia	251	46,48
Ayuntamientos de Gipuzkoa	176	32,59
Ayuntamientos de Álava	69	12,78
Mancomunidades, consorcios y parques de Bizkaia	19	3,52
Juntas administrativas de Álava	16	2,96
Mancomunidades, consorcios y parques de Gipuzkoa ..	9	1,67
Total	540	100

Quejas presentadas contra ayuntamientos y juntas administrativas de la Comunidad Autónoma

Ayuntamientos de Álava	Nº	Juntas administrativas de Álava	Nº
Vitoria/Gasteiz	46	Menagaray	3
Llodio	9	Osma	3
Arzua-Ubarrundia	2	Fontecha	2
Asparrena	2	Arechavaleta	1
Zigoitia	2	Argandoña	1
Amurrio	1	Echagüen	1
Arraia-Maeztu	1	Espejo	1
Ayala/Aiara	1	Murga	1
Bernedo	1	Orbiso	1
Lagrán	1	Quintanilla	1
Leza	1	Zuaza	1
Ribera Alta	1		
Valdegovía	1		
Total	69	Total	16

Ayuntamientos de Bizkaia	Nº
Bilbao	110
Getxo	13
Barakaldo	11
Basauri	11
Ortuella	7
Sestao	7
Erandio	6
Galdakao	6
Plentzia	6
Santurtzi	6
Bermeo	4
Carranza	4
Sopuerta	4
Bakio	3
Elorrio	3
Iurreta	3
Leioa	3
Mungia	3
Sopelana	3
Valle de Trápaga- Trapagaran	3
Abanto y Ciérvana- Abanto Zierbena	2
Arrankudiaga	2

Busturia	2
Durango	2
Ermua	2
Orduña	2
Portugalete	2
Zierbena	2
Abadiño	1
Alonsotegi	1
Arrieta	1
Arrigorriaga	1
Bedia	1
Etxebarria	1
Gamiz-Fika	1
Gautegiz Arteaga	1
Gernika-Lumo	1
Güeñes	1
Igorre	1
Lekeitio	1
Mendexa	1
Ondarroa	1
Orozko	1
Zalla	1
Zamudio	1
Zaratamo	1
Zeanuri	1
Total	251

Ayuntamientos de Gipuzkoa	Nº
Donostia/San Sebastián	73
Irun	13
Lasarte-Oria	10
Arrasate/Mondragón	9
Andoain	7
Pasaia	7
Tolosa	7
Hernani	6
Errenteria	5
Elgoibar	4
Beasain	3
Eibar	3
Urnieta	3
Deba	2
Eskoriatza	2

Getaria	2
Hondarribia	2
Lazkao	2
Mutriku	2
Usurbil	2
Zarautz	2
Bergara	1
Ibarra	1
Irura	1
Oñati	1
Ordizia	1
Segura	1
Soraluze-Placencia de las Armas	1
Urretxu	1
Zegama	1
Zizurkil	1
Total	176

- Distribución por áreas

Como en años anteriores, las quejas motivadas por actuaciones de las administraciones locales se reparten de forma bastante homogénea entre las diferentes áreas en las que los ayuntamientos tienen competencias importantes. Es el caso de Medio Ambiente, Hacienda, Urbanismo y Vivienda, Organización Administrativa e Interior.

Atendiendo al número de quejas de 1998 el medio ambiente tiene gran importancia en el ámbito local, con casi el 20% del total de reclamaciones contra las administraciones locales. El número de quejas en este área sube en Gipuzkoa, donde se duplican en relación con el año anterior.

Las actuaciones de los ayuntamientos de Bizkaia y Gipuzkoa en materia de Hacienda han motivado un aumento considerable de reclamaciones en 1998.

Distribución por áreas de las quejas presentadas contra los ayuntamientos

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Medio Ambiente	13	42	44	99	19,34
Hacienda	7	50	25	82	16,02
Urbanismo y Vivienda	11	46	19	76	14,84
Organización Administrativa	9	39	24	72	14,06
Obras Públicas y Servicios	14	25	22	61	11,91
Interior	16	25	19	60	11,72
Sanidad y Bienestar Social	8	11	8	27	5,27
Función Pública	3	7	7	17	3,32
Cultura y Bilingüismo	4	3	3	10	1,95
Educación	2	3	-	5	0,98
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	1	2	-	3	0,59
Total	85	251	176	512	100

(Ver diagrama 8 en anexo)

Quejas presentadas contra otros organismos dependientes de la Administración local

	Total
Mebisa - Metro de Bilbao	12
Servicios de Txingudi, S.A.	8
Consorcio de aguas del Gran Bilbao	5
Consorcio de aguas de Busturialdea	1
Mancomunidad de las encartaciones	1
Mancomunidad de San Marcos	1
Total	28

D) Quejas presentadas contra otras administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Además de las quejas contra las Administraciones local, foral o del Gobierno Vasco analizadas anteriormente, se han recibido en esta institución un número reducido de

reclamaciones contra otras administraciones cuya actuación queda dentro del ámbito de investigación del Ararteko. Son quejas contra entidades y organismos públicos, organizaciones corporativas de derecho público (organizaciones colegiales), etc.

Quejas presentadas contra otras administraciones

	Nº	%
Organismos privados	9	69,23
Organismos públicos	3	23,08
Administración del Estado	1	7,69
Total.....	13	100

E) Quejas contra los servicios administrativos de la Administración de justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco

El artículo 9.2 de la Ley 3/85, reguladora de la institución del Ararteko, prevé que las quejas que tengan por objeto el funcionamiento de la Administración de justicia serán trasladadas al órgano que en cada caso sea competente para investigar o resolver.

Por ello, se debe diferenciar este cupo de quejas a la hora de contabilizar las reclamaciones recibidas contra las administraciones públicas vascas, puesto que se trata de denuncias contra el funcionamiento de un poder separado.

Como se ha venido explicando en anteriores informes presentados al Parlamento Vasco, la actuación de la institución en estos casos consiste en dar 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 cumplieran la labor investigadora e informen a esta institución de las gestiones que se hayan realizado.

En el ejercicio correspondiente a 1998 se han tramitado un total de 13 expedientes de queja, que han tenido por objeto el funcionamiento de los servicios administrativos de la Administración de justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Quejas contra los servicios administrativos de la Administración de justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco	13
--	----

4. ESTADÍSTICA TERRITORIAL (DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS)

- Distribución de las quejas por territorios

Los ciudadanos del Territorio Histórico de Bizkaia han presentado, también el año 1998, el mayor número de quejas ante el Ararteko. Han sido un total de 1.471, con un incremento del 60,76% con respecto a 1997, aunque si consideramos como queja única las 708 reclamaciones individuales que versaban sobre el mismo asunto, el número de quejas procedentes de Bizkaia es de 764.

En Gipuzkoa el número de quejas se eleva a 905, con un aumento del 36,50% con relación al año anterior. También en este territorio hay un grupo de quejas individuales, 435, que se refieren al mismo asunto, por lo que, si las consideramos como una única reclamación, el total de quejas en Gipuzkoa es de 471.

En Álava disminuyen las quejas en un 34,23% con respecto al año 1997 y alcanzan la cifra de 244.

Evolución de la distribución territorial de las quejas según su origen

	1989	1999	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bizkaia	288	284	293	332	376	349	528	746	915	1.471 (764)*
Gipuzkoa	188	195	244	241	250	234	281	448	663	905 (471)**
Álava	97	125	158	201	182	160	328	446	371	244

* Cifra resultante considerando como queja única 708 quejas que versaban sobre un único asunto.

** Cifra resultante considerando como queja única 435 quejas que versaban sobre un único asunto.

(Ver diagrama 9 en anexo)

- Distribución territorial de las quejas por cada 10.000 habitantes

Para efectuar un análisis comparativo de la procedencia de las quejas en función del territorio histórico, relacionaremos el número absoluto de reclamaciones recibidas desde cada territorio con la población de cada uno de ellos. En el siguiente cuadro se ofrecen los datos referentes a las quejas recibidas de cada territorio por cada 10.000 habitantes.

Distribución territorial de las quejas por cada 10.000 habitantes

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Álava	4,3	4,5	5,8	7,4	6,7	5,9	11,59	15,92	13,24	8,37
Bizkaia	3,3	2,7	3,6	3,5	3,7	3,5	4,54	6,55	8,03	12,95 (6,73*)
Gipuzkoa	3	2,9	2,5	2,8	3,3	3	4,11	6,66	9,77	13,30 (6,93**)

* Cifra resultante considerando como queja única 708 quejas que versaban sobre un único asunto.

** Cifra resultante considerando como queja única 435 quejas que versaban sobre un único asunto.

(Ver diagrama 10 en anexo)

- Distribución de las quejas en cada territorio

Cumplíendose la lógica, se observa nuevamente la preeminencia de las tres capitales en cuanto al origen de los ciudadanos que han presentado quejas en la institución del Ararteko en 1998.

No obstante, los ciudadanos no se comportan de la misma manera en los diferentes territorios. Mientras en Álava los ciudadanos de Vitoria/Gasteiz acaparan el 75,41% de las reclamaciones efectuadas, en Bizkaia hay un cierto equilibrio en el reparto de las quejas entre la capital y el resto de municipios del territorio histórico, 47,25% frente al 52,75%, y en Gipuzkoa el 57,11% provienen de personas residentes en otras localidades fuera de la capital.

**Distribución de las quejas según provengan de la capital
o de otros municipios del territorio**

Álava	Nº	%
Vitoria/Gasteiz	184	75,41
Otros municipios	60	24,59
Total	244	100

Bizkaia	Nº	%
Bilbao	361	47,25
Otros municipios	403	52,75
Total	764	100

Gipuzkoa	Nº	%
Donostia/San Sebastián	202	42,89
Otros municipios	269	57,11
Total	471	100

(Ver diagrama 11 en anexo)

- Quejas procedentes de fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Como sucede habitualmente, existe un pequeño número de quejas que proceden del exterior de la Comunidad Autónoma del País vasco. El año 1998 han sido 40, 36 de otras comunidades autónomas y 4 del extranjero.

Quejas procedentes de otras comunidades autónomas	Nº
C. A. de Madrid	9
C. A. de Castilla-León	8
C. A. de Andalucía	4
C. A. de Cantabria	3
C. A. de Valencia	3
C. A. de Cataluña	2
C. A. de la Rioja	2
C. F. de Navarra	2
Principado de Asturias	2
C. A. de Castilla-La Mancha	1
Total	36

Procedentes de otros Estados	Nº
Estados Unidos	2
Francia	2
Total	4

5. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL (SITUACIÓN DE LAS QUEJAS)

En este ejercicio se ha finalizado con la tramitación de 1.089 reclamaciones. El mayor número de ellas se había presentado en 1998, pero 471 eran quejas formuladas en años anteriores, cuya tramitación no fue posible completar en su año de presentación.

El Ararteko ha resuelto que en 334 de las reclamaciones cuyo estudio e investigación ha terminado en 1998 asistía la razón a los ciudadanos frente a la administración afectada. Así pues, el 30,67% de los reclamantes se había quejado con fundadas razones ante el Ararteko.

	Total	Razón reclamante	%	No razón reclamante	%	Otros	%
Quejas concluidas en 1998	1.089	334	30,67	573	52,62	182	16,71

(Ver diagrama 12 en anexo)

- Expedientes concluidos en el año 1998 distribuidos por años de inicio

Junto con 618 quejas que se han tramitado totalmente en 1998, se ha finalizado en este ejercicio la tramitación de 471 expedientes que correspondían a reclamaciones formuladas en años anteriores. La mayor parte de ese bloque corresponde a las quejas presentadas en el segundo semestre de 1997.

Año de inicio	Nº
1991	1
1992	1
1993	2
1994	10
1995	29
1996	87
1997	341
1998	618
Total de expedientes concluidos en 1998	1.089

- Quejas presentadas en 1998: concluidas y en trámite

De las quejas presentadas contra alguna de las administraciones públicas vascas y cuyo estudio se ha iniciado a lo largo del año 1998, la tramitación del 57% de ellas se ha finalizado en este mismo año, mientras que el 43% permanecía en trámite el 31 de diciembre. Lógicamente se incluyen en esta última cifra todos los expedientes de queja abiertos hasta esa fecha.

**Situación de los expedientes de queja
atendiendo a las áreas de actuación del Ararteko**

	Trámite	Concluidas	Razón reclamante	No razón reclamante	Otros
Hacienda	81	130	52	71	7
Sanidad y Bienestar Social	88	69	13	37	19
Urbanismo y Vivienda	47	76	12	50	14
Organización Administrativa	47	74	28	37	9
Medio Ambiente	76	34	8	23	3
Función Pública	28	79	11	52	16
Obras Públicas y Servicios	41	54	11	39	4
Interior	41	51	17	27	7
Educación	14	41	9	27	5
Cultura y Bilingüismo	7	14	1	10	3
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	8	10	1	8	1
Justicia	1	-	-	-	-
Trabajo y Seguridad Social	1	-	-	-	-
Total	480	632	163	381	88

- Situación de las quejas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

A lo largo del año 1998 el Ararteko ha emitido la resolución referida a 233 de las quejas presentadas ese mismo año contra la Administración General de la Comunidad Autónoma del País vasco, conocida coloquialmente como Gobierno Vasco. Esta cifra supone el 60% del total de reclamaciones. En esas resoluciones se ha reconocido la validez de los argumentos expuestos por los ciudadanos en un 19,3% de los casos.

**Análisis de la situación de las quejas contra el Gobierno Vasco
atendiendo a las áreas de actuación del Ararteko**

	Trámite	Concluidas	Razón reclamante	No razón reclamante	Otros
Función Pública	21	64	9	43	12
Sanidad y Bienestar Social	40	34	7	21	6
Educación	12	38	8	26	4
Urbanismo y Vivienda	11	33	7	17	9
Hacienda	35	2	1	1	-
Interior	13	19	1	12	6
Organización Administrativa	5	21	5	13	3
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	4	8	1	6	1
Obras Públicas y Servicios	4	6	4	2	-
Cultura y Bilingüismo	2	6	1	3	2
Medio Ambiente	6	2	1	1	-
Justicia	1	-	-	-	-
Trabajo y Seguridad Social	1	-	-	-	-
Total	155	233	45	145	43

**Situación de las quejas contra el Gobierno Vasco
atendiendo a los departamentos que lo integran**

	Trámite	Concluidas	Razón reclamante	No razón reclamante	Otros
Educación, Universidades e Investigación	26	64	12	47	5
Sanidad	28	62	13	39	10
Interior	16	36	4	17	15
Ordenación del Territorio, Viv. y Medio Amb.	16	35	7	19	9
Industria, Agricultura y Pesca	41	3	1	2	-
Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social	19	4	-	3	1
Hacienda y Administración Pública	5	10	3	6	1
Comercio, Consumo y Turismo	1	10	1	7	2
Transportes y Obras Públicas	3	7	4	3	-
Cultura	-	1	-	1	-
Presidencia	-	1	-	1	-
Total	155	233	45	145	43

- Situación de las quejas contra las administraciones forales

En el año 1998 se ha finalizado la tramitación de 123 de las reclamaciones contra la actuación de las diputaciones forales que fueron presentadas en la institución del Ararteko en ese mismo ejercicio, lo que supone el 68,33% del total.

En esas resoluciones se ha reconocido la validez de los argumentos expuestos por los ciudadanos en un 34,95% de los casos.

**Situación de las quejas contra las diputaciones forales
atendiendo a los territorios históricos**

	Trámite	Concluidas	Razón reclamante	No razón reclamante	Otros
Bizkaia	37	73	29	36	8
Gipuzkoa	14	31	9	20	2
Álava	6	19	5	11	3
Total	57	123	43	67	13

**Situación de las quejas contra las diputaciones forales
atendiendo a las áreas de actuación del Ararteko**

	Trámite	Concluidas	Razón reclamante	No razón reclamante	Otros
Hacienda	7	69	29	35	5
Sanidad y Bienestar Social	32	24	6	10	8
Organización Administrativa	6	13	7	6	-
Obras Públicas y Servicios	3	10	-	10	-
Función Pública	2	3	1	2	-
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	2	1	-	1	-
Cultura y Bilingüismo	1	2	-	2	-
Urbanismo y Vivienda	2	1	-	1	-
Medio Ambiente	2	-	-	-	-
Total	57	123	43	67	13

Situación de las quejas contra otras administraciones forales

	Trámite
Juntas Generales de Bizkaia	4
Total	4

**Situación de las quejas contra otras administraciones forales
atendiendo a las áreas de actuación del Ararteko**

	Trámite
Hacienda	4
Total	4

- Situación de las quejas contra las administraciones locales

En lo que se refiere a las administraciones locales de nuestra comunidad, se ha finalizado la tramitación de algo más de la mitad de las reclamaciones presentadas en 1998, un total de 259, lo que supone el 50,6%.

En esas resoluciones se ha reconocido la validez de los argumentos expuestos por los ciudadanos en un 25,9% de los casos.

Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Álava

	Trámite	Concluidas	Razón reclamante	No razón reclamante	Otros
Vitoria/Gasteiz	15	31	10	18	3
Llodio	2	7	4	3	-
Arrozua-Ubarrundia	-	2	-	2	-
Asparrena	-	2	2	-	-
Zigoitia	1	1	-	-	1
Amurrio	-	1	-	-	1
Arraia-Maeztu	1	-	-	-	-
Ayala/Aiara	1	-	-	-	-
Bernedo	-	1	-	1	-
Lagrán	-	1	-	1	-
Leza	1	-	-	-	-
Ribera Alta	-	1	-	1	-
Valdegovía	-	1	1	-	-
Total	21	48	17	26	5

Situación de las quejas contra las juntas administrativas de Álava

	Trámite	Concluidas	Razón reclamante	No razón reclamante	Otros
Menagaray	3	-	-	-	-
Osma	3	-	-	-	-
Fontecha	-	2	-	2	-
Arechavaleta	-	1	-	1	-
Argandoña	-	1	-	1	-
Echagüen	1	-	-	-	-
Espejo	-	1	-	1	-
Murga	-	1	-	-	1
Orbiso	1	-	-	-	-
Quintanilla	1	-	-	-	-
Zuaza	1	-	-	-	-
Total	10	6	-	5	1

Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Bizkaia

	Trámite	Concluidas	Razón reclamante	No razón reclamante	Otros
Bilbao	56	54	14	34	6
Getxo	4	9	3	6	-
Barakaldo	8	3	-	3	-
Basauri	-	11	1	8	2
Ortuella	6	1	1	-	-
Sestao	5	2	-	1	1
Erandio	1	5	1	4	-
Galdakao	4	2	-	1	1
Plentzia	4	2	1	1	-
Santurtzi	2	4	-	3	1
Bermeo	3	1	-	1	-
Carranza	4	-	-	-	-
Sopuerta	3	1	-	1	-
Bakio	-	3	-	3	-
Elorrio	1	2	2	-	-
Iurreta	2	1	-	1	-
Leioa	1	2	-	1	1
Mungia	1	2	1	1	-
Sopelana	-	3	1	2	-
Valle de					
Trápaga-Trapagaran	2	1	-	1	-
Abanto y Ciérvana-					
Abanto Zierbena	2	-	-	-	-
Arrankudiaga	1	1	1	-	-
Busturia	1	1	1	-	-
Durango	1	1	-	1	-
Ermua	1	1	-	1	-
Orduña	-	2	1	1	-
Portugalete	1	1	-	1	-
Zierbena	2	-	-	-	-
Abadiño	1	-	-	-	-
Alonsotegi	1	-	-	-	-
Arrieta	1	-	-	-	-
Arrigorriaga	-	1	-	-	1
Bedia	1	-	-	-	-
Etxebarria	-	1	-	1	-
Gamiz-Fika	1	-	-	-	-
Gautegiz Arteaga	-	1	-	1	-
Gernika-Lumo	-	1	1	-	-
Güeñes	1	-	-	-	-
Igorre	1	-	-	-	-
Lekeitio	-	1	-	-	1
Mendexa	-	1	-	1	-
Ondarroa	-	1	-	-	1
Orozko	-	1	-	1	-
Zalla	-	1	-	1	-
Zamudio	-	1	1	-	-
Zaratamo	1	-	-	-	-
Zeanuri	-	1	1	-	-
Total	124	127	31	81	15

Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Gipuzkoa

	Trámite	Concluidas	Razón reclamante	No razón reclamante	Otros
Donostia/San Sebastián	40	33	8	22	3
Irun	6	7	1	6	-
Lasarte-Oria	7	3	-	3	-
Arrasate/Mondragón	4	5	4	1	-
Andoain	7	-	-	-	-
Pasaia	5	2	-	2	-
Tolosa	4	3	-	2	1
Hernani	2	4	1	2	1
Errenteria	2	3	-	1	2
Elgoibar	1	3	2	1	-
Beasain	1	2	-	1	1
Eibar	1	2	-	1	1
Urnietta	3	-	-	-	-
Deba	2	-	-	-	-
Eskoriatza	1	1	-	1	-
Getaria	-	2	1	1	-
Hondarribia	-	2	1	-	1
Lazkao	-	2	-	2	-
Mutriku	2	-	-	-	-
Usurbil	1	1	1	-	-
Zarautz	2	-	-	-	-
Bergara	-	1	-	1	-
Ibarra	1	-	-	-	-
Irura	1	-	-	-	-
Oñati	-	1	-	-	1
Ordizia	-	1	-	1	-
Segura	1	-	-	-	-
Soraluze-Placencia de las Armas	1	-	-	-	-
Urretxu	1	-	-	-	-
Zegama	1	-	-	-	-
Zizurkil	1	-	-	-	-
Total	98	78	19	48	11

Situación de las quejas contra los ayuntamientos atendiendo a las áreas de actuación del Ararteko

	Trámite	Concluidas	Razón reclamante	No razón reclamante	Otros
Medio Ambiente	68	31	7	21	3
Hacienda	31	51	19	30	2
Urbanismo y Vivienda	34	42	5	32	5
Organización Administrativa	37	35	12	17	6
Obras Públicas y Servicios	27	34	6	24	4
Interior	28	32	16	15	1
Sanidad y Bienestar Social	16	11	-	6	5
Función Pública	4	13	1	8	4
Cultura y Bilingüismo	4	6	-	5	1
Educación	2	3	1	1	1
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	2	1	-	1	-
Total	253	259	67	160	32

Situación de las quejas contra otros organismos de Administración local atendiendo al organismo público afectado

	Trámite	Concluidas	Razón reclamante	No razón reclamante	Otros
Mebisa - Metro de Bilbao	6	6	3	3	-
Servicios de Txingudi S.A.	3	5	1	4	-
Consortio de Aguas del Gran Bilbao	2	3	2	1	-
Consortio de Aguas de Busturialdea	-	1	1	-	-
Mancomunidad de las encartaciones	-	1	1	-	-
Mancomunidad de San Marcos	-	1	-	1	-
Total	11	17	8	9	-

Situación de las quejas contra otros organismos de Administración local atendiendo a las áreas de actuación del Ararteko

	Trámite	Concluidas	Razón reclamante	No razón reclamante	Otros
Hacienda	4	8	3	5	-
Obras Públicas y Servicios	7	4	1	3	-
Organización Administrativa	-	4	4	-	-
Medio Ambiente	-	1	-	1	-
Total	11	17	8	9	-

6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA (SEXO, LENGUA, FORMA DE RECLAMAR)

- Características de las personas reclamantes

El análisis sociológico de las quejas presentadas en la institución del Ararteko en 1998 nos permite observar que continúa aumentando en gran proporción el número de mujeres que presenta sus reclamaciones al Ararteko, hasta alcanzar, casi, el de hombres. El porcentaje de quejas de mujeres respecto al total sube del 39,38% al 45,19%. Los hombres, por su parte, presentaron en el año al que se refiere este informe el 46,84% de las quejas.

La cifra porcentual de reclamantes hombres o mujeres referida al total de quejas presentadas no aclara del todo el comportamiento, en función del género, a la hora de presentar una queja al Ararteko, por lo que resulta conveniente examinar, aunque sea someramente, los datos relativos a las reclamaciones por áreas.

Si atendemos a las áreas de actuación del Ararteko, el porcentaje de reclamantes mujeres supera al de hombres en 5 áreas: Obras Públicas y Servicios (57% de mujeres frente al 47% de hombres), Sanidad y Bienestar Social (56% frente al 44%), Medio Ambiente (54% frente al 46%), Organización Administrativa (53% frente al 47%) y Función Pública (53% frente al 47%).

En las demás áreas de actuación, los hombres presentan más quejas que las mujeres. Las diferencias más notables se observan en Hacienda y Justicia donde los hombres presentan más del doble de quejas que las mujeres, y en Interior, con un 64% de quejas de hombres frente al 36% de mujeres.

Distribución de las quejas recibidas según las características de los reclamantes

Características de los reclamantes	Número	%
Hombres	1.246	46,84
Mujeres	1.202	45,19
Colectivos	212	7,97
Total	2.660	100

(Ver diagrama 13 en anexo)

- Lengua utilizada en la redacción de la queja

Si el análisis se refiere al uso de las dos lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se observa que el número de quejas redactadas en euskara experimenta un incremento destacable y llega a ser casi el doble de las del año anterior.

El criterio del Ararteko es el de ejecutar toda la tramitación de la reclamación en el idioma elegido por el ciudadano para presentarla, siempre bajo el estricto cumplimiento de la legislación vigente en nuestra comunidad autónoma en materia de normalización lingüística.

Como ya se ha mencionado anteriormente en este capítulo del informe, en 1998 se han presentado 1.143 reclamaciones que conformaban dos grupos de quejas idénticas. Para la materialización de las quejas de ambos grupos la persona o personas que las promovían repartieron entre los vecinos afectados por la problemática que se de-

nunciaba un impreso de reclamación, elaborado por ellas y no por la institución del Ararteko, escrito únicamente en castellano, lo que impedía que las personas reclamantes pudieran ejercitar su opción lingüística. Por este motivo en la siguiente tabla de datos se ha considerado como una unidad cada uno de estos dos grupos de quejas.

Distribución de las quejas según la lengua utilizada

Lengua	Número	%
Castellano	1.374	90,45
Euskara	126	8,30
Bilingüe	19	1,25
Total.....	1.519	100

(Ver diagrama 14 en anexo)

- Forma de presentación de las quejas

Finalmente, en lo que se refiere a la forma de presentación de las quejas, se ha producido en los dos últimos años un cambio muy significativo que está directamente relacionado con la ampliación a las tres capitales de la Comunidad Autónoma del País vasco de las oficinas de atención directa. La carta no es ya el medio más habitual para realizar la reclamación, como lo era hasta el año 1996, y en 1998 solamente una de cada 5 personas reclamantes la han utilizado para formular su queja. Han sido muchas más las personas que han acudido en persona a alguna de las tres oficinas de atención directa del Ararteko para presentar su queja. Un 78,34 de los reclamantes prefirieron materializar su queja en las oficinas de la institución, frente a un 19,67% que utilizaron los servicios de correos o mensajería.

Distribución de las quejas según su forma de presentación

Forma recepción	Número	%
Personalmente en las oficinas	2.084	78,34
Por correo	523	19,67
Fax.....	53	1,99
Total.....	2.660	100

(Ver diagrama 15 en anexo)

7. ACTIVIDAD DE LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA (VISITAS)

Tras abrir en julio y septiembre de 1996, respectivamente, las oficinas de atención directa del Ararteko en Donostia/San Sebastián y Bilbao, que se sumaban a la ya existente en Vitoria/Gasteiz, en los años 1997 y 1998 la institución ha contado ya de forma normalizada con oficinas de atención en las capitales de los tres territorios históricos. La apertura de las nuevas oficinas respondía a la filosofía de acercar la institución del Ararteko a la ciudadanía, para que las personas que tuvieran problemas con alguna administración pública vasca o servicio público dependiente de ellas pudieran acceder con facilidad a un servicio que tiene como función atenderlas.

El esfuerzo de acercamiento a las personas potencialmente reclamantes no ha sido baldío. El número de visitas recibidas en las oficinas, que se había incrementado en un 112% con respecto al año anterior en 1997 se ha mantenido, con una ligera tendencia al alza, en 1998. Han sido un total de 3.088 visitas, de las que un 49,97% ha correspondido a la oficina de Bilbao, un 31,90% a la de Donostia/San Sebastián y un 18,13% a la Vitoria/Gasteiz.

Número de visitas a las oficinas de atención directa

Población	Nº de Visitas	%
Bilbao	1.543	49,97
Donostia/San Sebastián	985	31,90
Vitoria/Gasteiz	560	18,13
Total	3.088	100

(Ver diagrama 16 en anexo)

- Características de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

En 1998 han acudido más hombres que mujeres a las oficinas de atención directa del Ararteko de las capitales vascas. Este mayor número de visitas masculinas se repite en las tres oficinas y, de esta manera, el porcentaje de hombres alcanza el 50,45% frente al 39,25% de mujeres. Las visitas realizadas por parejas y por colectivos rondan, en ambos casos, el 5%.

Características de las visitas a las oficinas de atención directa

	Bilbao	Donostia San Sebastián	Vitoria Gasteiz	Total	%
Mujeres	603	491	225	1212	39,25
Hombres	795	384	272	1558	50,45
Parejas	64	77	39	180	5,83
Colectivos	81	33	24	138	4,47
	1543	985	560	3.088	100

(Ver diagrama 17 en anexo)

- Edad de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

Si analizamos por grupos de edad a las personas que visitan las oficinas de atención directa del Ararteko se observa que casi la mitad de las visitas las realizan personas de edades comprendidas entre los 36 y los 55 años. También se reciben numerosas visitas de personas de edades comprendidas entre los 26 y los 35 años y los 56 y los 65 años.

Si bien todos los datos mencionados responden a lo esperado, llama la atención el elevado número de visitas de personas mayores de 65 años. En 1998 visitaron las oficinas de atención directa del Ararteko 455 personas mayores de 65 años lo que supone el 15% de las visitas recibidas.

**Distribución por grupos de edad
de las visitas a las oficinas de atención directa**

Edad	Bilbao	Donostia San Sebastián	Vitoria Gasteiz	Total	%
hasta 25	35	48	29	112	3,63
26-35	255	209	128	592	19,17
26-45	434	249	128	811	26,26
46-55	330	196	130	656	21,24
56-65	251	130	81	462	14,96
66 o más	238	153	64	455	14,74
Total	1.543	985	560	3.088	100

(Ver diagrama 18 en anexo)

- Visitas a las oficinas de atención directa materializadas en quejas

De todas las visitas recibidas se materializaron en quejas 2.065, lo que supone un 66,87% del total.

En lo que concierne al resto de las visitas que no pudieron materializarse en queja, debemos indicar que en algunos casos se referían a asuntos que excedían el ámbito de actuación del Ararteko, por lo que no era posible tramitarlos como quejas; en otros, requerían la aportación de más documentación o la realización de gestiones previas ante los órganos administrativos correspondientes y, por último, en otros casos, los asuntos planteados, bien carecían de fundamento para materializarse en queja, bien la visita estaba relacionada con la tramitación de su expediente de queja, o bien el ciudadano deseaba información sobre los trámites a seguir en su asunto concreto.

Visitas materializadas en quejas

	Número	%
Bilbao	1.174	56,85
Donostia/San Sebastián	747	36,18
Vitoria/Gasteiz	144	6,97
Total	2.065	100

(Ver diagrama 20 en anexo)

A) OFICINA DE ATENCIÓN DIRECTA DE VITORIA/GASTEIZ

Durante este año se han recibido 560 visitas, lo que representa una media mensual de 46,6.

La utilización de este servicio se ha visto reducida en un 13,17% respecto al año anterior.

Características de las visitas a la oficina de Vitoria/Gasteiz

	Número	%
Hombres	272	48,57
Mujeres	225	40,18
Parejas	39	6,96
Colectivos	24	4,29
Total	560	100

- Edad de las personas que acuden a la oficina de Vitoria/Gasteiz

En cuanto a la edad, el grupo que en menos ocasiones ha acudido personalmente a la institución ha sido el de los más jóvenes (menores de 25 años) y el de los de más edad (mayores de 65 años), quienes conjuntamente han representado el 16,61% del total. El resto corresponde a las visitas de personas comprendidas entre los otros tres tramos de edad que figuran en el cuadro adjunto (entre 26 y 65 años), con una incidencia muy similar de los tres.

Distribución por grupos de edad de las visitas a la oficina de Vitoria/Gasteiz

Edad	Número	%
hasta 25	29	5,18
26-35	128	22,86
26-45	128	22,86
46-55	130	23,21
56-65	81	14,46
66 o más	64	11,43
Total	560	100

- Procedencia geográfica de las visitas

En lo que respecta a la procedencia geográfica de las visitas, el 90% provienen de Álava, y de éstas, el 87% de Vitoria/Gasteiz.

Distribución por su procedencia geográfica de las visitas a la oficina de Vitoria/Gasteiz

	Número	%
Álava-capital	438	78,21
Álava-otros municipios	66	11,79
Gipuzkoa	25	4,46
Bizkaia	21	3,75
Otros	10	1,79
Total	560	100

(Ver diagrama 19 en anexo)

B) OFICINA DE ATENCIÓN DIRECTA DE DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN

Esta oficina ha recibido a lo largo de 1998 un total de 985 visitas. La media mensual de visitas ha sido de 89,5. De todas ellas se materializaron en queja formal 747.

Características de las visitas a la oficina de Donostia/San Sebastián

	Número	%
Hombres	491	49,85
Mujeres	384	38,98
Parejas	77	7,82
Colectivos	33	3,35
Total	985	100

- Edad de las personas que acuden a la oficina de Donostia/San Sebastián

En lo que se refiere a la edad, el colectivo de personas comprendido entre los 36 y 45 años ha sido el que ha acudido con mayor asiduidad, aunque han sido también muy frecuentes las visitas de personas de edades comprendidas entre los 26 y los 35 años, y los 46 y los 55 años. Son también habituales, han alcanzado las 153, las visitas de personas mayores de 65 años.

Distribución por grupos de edad de las visitas a la oficina de Donostia/San Sebastián

Edad	Número	%
hasta 25	48	4,87
26-35	209	21,22
26-45	249	25,28
46-55	196	19,90
56-65	130	13,20
66 o más	153	15,53
Total	985	100

- Procedencia geográfica de las visitas

En cuanto a la procedencia de las personas que han acudido a la oficina de atención directa de Donostia/San Sebastián, el 99% son de Gipuzkoa, el 67,31% de ellas de la capital y el 31,57% de otros municipios del territorio.

**Distribución por su procedencia geográfica de las visitas
a la oficina de Donostia/ San Sebastián**

	Número	%
Gipuzkoa-capital	663	67,31
Gipuzkoa-otros municipios	311	31,57
Bizkaia	1	0,1
Otros	10	1,02
Total	985	100

(Ver diagrama 19 en anexo)

C) OFICINA DE ATENCIÓN DIRECTA DE BILBAO

En esta oficina se han recibido 1.543 visitas a lo largo de 1998. Esto supone una media de 140 visitas al mes. De todas las visitas se materializaron en queja formal 1.174.

Características de las visitas a la oficina de Bilbao

	Número	%
Hombres	795	51,52
Mujeres	603	39,08
Colectivos	81	5,25
Parejas	64	4,15
Total	1.543	100

- Edad de las personas que acuden a la oficina de Bilbao

Respecto a la edad de las personas que han realizado la visita a la oficina, exceptuando a los menores de 25 años, que lo han hecho en pocas ocasiones, se ha observado una asistencia bastante parecida en los diferentes tramos de edad. Destaca sobre los demás el número de visitas de las personas comprendidas entre los 36 y 45 años y le siguen las del tramo de edad entre 46 y 55 años.

Distribución por grupos de edad de las visitas a la oficina de Bilbao

Edad	Número	%
hasta 25	35	2,27
26-35	255	16,53
26-45	434	28,13
46-55	330	21,38
56-65	251	16,27
66 o más	238	15,42
Total	1.543	100

- Procedencia geográfica de las visitas

Del total de visitas a la oficina, el 98,18% provienen de los municipios de Bizkaia, el 57% de ellas de Bilbao.

Distribución por su procedencia de las visitas a la oficina de Bilbao

	Número	%
Bizkaia-capital	883	57,22
Bizkaia-otros municipios	632	40,96
Álava	20	1,30
Gipuzkoa	6	0,39
Otros	2	0,13
Total.....	1.543	100

(Ver diagrama 19 en anexo)

8. ACTUACIONES DE OFICIO

Además de las quejas de la ciudadanía que han sido atendidas por el Ararteko, esta institución ha emprendido por su propia iniciativa la investigación de diversos asuntos; unos, en los que se consideraba que podía haber actuaciones irregulares de las administraciones públicas vascas; otros, en los que se suscitaba la oportunidad de colaboración o prestación de nuevos servicios. Son las denominadas actuaciones de oficio, competencia que la Ley 3/85 de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, en su artículo 17.1 concede al Ararteko, y que le permite intervenir sin esperar las reclamaciones de los ciudadanos afectados por actos irregulares o negligencias de la administración.

En 1998 el Ararteko ha iniciado la tramitación de 52 quejas de oficio entre las que destacan, por su número, las que están relacionadas con la actuación de las administraciones públicas vascas en el área de Sanidad y Bienestar Social, que ha sido objeto de más de la tercera parte de las actuaciones de oficio.

Distribución por áreas de las actuaciones de oficio del Ararteko

	Expedientes de oficio	%
Sanidad y Bienestar Social	20	38,46
Hacienda	10	19,23
Interior	9	17,31
Función Pública	4	7,69
Obras Públicas y Servicios	4	7,69
Justicia	2	3,85
Educación	1	1,92
Urbanismo y Vivienda	1	1,92
Problemas Sociales	1	1,92
Total.....	52	100

(Ver diagrama 21 en anexo)

Si nos referimos a las administraciones públicas sobre las que inciden las investigaciones de oficio del Ararteko, se advierte que las administraciones locales son las que han motivado una cifra mayor de actuaciones de oficio del Ararteko, exactamente el 42,37%. Un 27,12% han incidido sobre la Administración del Gobierno Vasco y un 23,73% sobre las administraciones forales.

Distribución por administraciones afectadas de las actuaciones de oficio del Ararteko

	Número	%
Administraciones locales	25	42,37
Gobierno Vasco	16	27,12
Administraciones forales	14	23,73
Administración del Estado	4	6,78
Total	59	100

(Ver diagrama 22 en anexo)

9. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO (RESULTADOS DE LA ENCUESTA A USUARIOS)

Ya en el año 1996 el Ararteko inició una vía de acercamiento a las personas residentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco, con el objetivo de conocer la opinión y la valoración que hacen de la intervención del Ararteko quienes han confiado en la institución y han presentado una reclamación. Quería así conocer cuáles son los puntos débiles en el funcionamiento de la institución desde el punto de vista de la ciudadanía y tratar de mejorarlos.

Para ello, desde el 1 de enero de 1996, cuando el Ararteko finaliza la tramitación de una queja se envía al reclamante un cuestionario solicitándole que de forma voluntaria y anónima responda a una serie de preguntas que permitan conocer mejor el perfil de las personas que acuden a esta institución, y conocer cuál es la valoración que hacen del servicio que se les ha prestado. La respuesta obtenida en ese primer año de experiencia no pudo ser mejor, tanto en lo referido al número de cuestionarios que obtuvieron respuesta como en lo que se refiere a la valoración que los reclamantes realizaban del servicio prestado por esta institución.

Transcurridos otros dos años, la atención que han prestado los reclamantes a los cuestionarios enviados reafirma el resultado positivo de la experiencia iniciada. El valor cuantitativo de la respuesta vuelve a ser importante en 1997. El 38,6% de los cuestionarios, un total de 259, han sido devueltos una vez respondidas las preguntas, lo que nos permite extraer una serie de conclusiones fiables en la línea de lo que se pretendía.

Este año, el contenido de las respuestas es aún más positivo que el año anterior: el 86,10% de las encuestas recibidas valora globalmente de forma muy positiva o bastante positiva la intervención del Ararteko frente al 82,34% que lo valoraba de la misma forma el año anterior, y ello sucede en un año en el que el Ararteko ha dado la razón al reclamante ante la Administración en un 30,67% de las quejas frente al 34,44% del año anterior. Estos datos corroboran la validez del servicio que ofrece la institución del Ararteko y estimulan a quienes trabajan en ella a perseverar en un trabajo que los usuarios aprecian, en el empeño de seguir mejorando día a día.

Resumiendo los resultados de la encuesta, los ciudadanos y las ciudadanas que han presentado una queja al Ararteko vuelven a poner buena nota a los servicios que han utilizado, ya que consideran, una vez finalizada la tramitación de la reclamación, que *«la información recibida desde el Ararteko ha sido buena o muy buena»* (86,87%), que *«el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso ha sido corto o muy corto»* (54,06%), y muestran que *«están muy o bastante de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja»* (67,57%). A la pregunta de cómo valorarían globalmente la intervención del Ararteko (es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...) los reclamantes responden que su valoración es muy positiva, y dicen que *«recomendarían en todos los casos a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko»* (61,78%). Incluso aquellas personas que responden en la encuesta que *«el problema que dio origen a su queja no se ha resuelto o se ha resuelto bastante mal»*, grupo que supone el 48,65% de quienes han respondido al cuestionario, *«recomendarían en todos los casos o en algunos casos acudir al Ararteko»* (85,72%) y *«valoran de forma muy o bastante positiva la intervención del Ararteko»* (74,61%).

Al margen de las cifras de la encuesta que se transcriben a continuación, de por sí muy expresivas y que no necesitan gran explicación, pueden mencionarse, aunque algunas tengan un carácter meramente anecdótico, las opiniones y sugerencias de mejora que algunos ciudadanos hacían llegar al Ararteko rellenando uno de los apartados del cuestionario. Entre las críticas, 7 personas piden mayor implicación del Ararteko y que la institución se involucre más en el problema, 4 personas demandan más comunicación con el reclamante, sobre todo cuando la tramitación de la queja se alarga, dos critican la preparación técnica y lingüística del personal del Ararteko, una persona dice que el Ararteko no sirve para nada, otra que sólo escuchó a una parte, otra pide más agilidad y una última persona señala que, en su opinión, al Ararteko le falta independencia. Entre las sugerencias, 4 personas exponen que no se debe permitir a ninguna administración que no responda al Ararteko, 3 personas señalan que el Ararteko necesita más competencias para hacer vinculantes sus recomendaciones, hay dos personas que opinan que el Ararteko debería poder intervenir ante actuaciones injustas de la justicia, 7 personas indican en su respuesta que debería haber más información sobre la existencia de la institución y más publicidad de los casos tratados y una más cree que la única forma de corregir las actuaciones incorrectas de las administraciones es que el Ararteko dé a conocer a los ciudadanos las anomalías detectadas, una persona considera conveniente que el Ararteko reúna a las dos partes para que defiendan sus posturas ante él, una es de la opinión de que el Ararteko necesita sus propios medios de investigación para obtener mejores resultados, una más desea oficinas del Ararteko en municipios que no sean capitales de los territorios históricos y, finalmente, hay un reclamante que propone que en todas las administraciones y servicios públicos dependientes de la Administración haya un buzón del Ararteko o una línea directa con esta institución.

- **Resultados de la encuesta** (Ver diagramas 23 a 28 en anexo)

1. ¿Cómo valoraría usted la información recibida desde el Ararteko?

1. Muy buena	41,70
2. Buena	45,17

3. Mala	7,72
4. Muy mala	3,86
5. No contesta	1,54

2. ¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?

1. Muy largo	12,36
2. Largo	30,89
3. Corto	42,86
4. Muy corto	11,20
5. No contesta	2,70

3. ¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?

1. Muy de acuerdo	35,52
2. Bastante de acuerdo	32,05
3. Bastante en desacuerdo	11,97
4. Muy en desacuerdo	16,99
5. No contesta	3,47

4. Considera usted que el problema que dio origen a su queja:

1. Se ha resuelto muy bien	24,71
2. Se ha resuelto bastante bien	22,78
3. Se ha resuelto bastante mal	7,72
4. No se ha resuelto	40,93
5. No contesta	3,86

5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)

1. Muy positiva	55,60
2. Bastante positiva	30,50
3. Bastante negativa	6,95
4. Muy negativa	3,47
5. No contesta	3,47

6. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?

1. Sí, en todos los casos	61,78
2. Sí, en algunos casos	30,12
3. No, en ningún caso	6,56
4. No contesta	1,54

Podía existir el riesgo de que el comportamiento de los encuestados fuera diferente dependiendo del hecho de que el problema que dio origen a su queja se hubiera resuelto o no. No ha sido así, como lo corroboran los datos referidos a los cuestionarios en los que los reclamantes afirman que su problema no se ha resuelto.

- Valoración de la intervención del Ararteko de los reclamantes cuyo problema "no se ha resuelto" o "se ha resuelto bastante mal"

(Ver diagramas 29 y 30 en anexo)

5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)

1. Muy positiva	33,33
2. Bastante positiva	41,27
3. Bastante negativa	12,70
4. Muy negativa	7,14
5. No contesta	5,56

6. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?

1. Sí, en todos los casos	47,62
2. Sí, en algunos casos	38,10
3. No, en ningún caso	13,49
4. No contesta	0,79

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

1. INTRODUCCIÓN Y OBSERVACIONES

El artículo 23 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, establece que los distintos organismos e instituciones a los que se extienden sus facultades de investigación tienen el deber de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes o aclaraciones les sean solicitados en relación con los asuntos sometidos a su consideración.

El especial significado de este deber, puesto que en algunos casos la colaboración de las administraciones afectadas por las quejas puede llegar a ser determinante para asegurar el efectivo cumplimiento de la función de control que nos ha sido encomendada, ha hecho que el legislador estatal, consciente de su importancia, haya tipificado como delito en el art. 502.2 del Código Penal las actuaciones de autoridades o funcionarios que obstaculicen la investigación del Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las comunidades autónomas, negándose o dilatan-do indebidamente el envío de los informes que éstos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación.

Conviene matizar que este deber de colaboración, no sólo implica la entrega de cuantos datos, documentos o informes sean solicitados, sino que también requiere el escrupuloso respeto de los plazos fijados, habida cuenta de la importancia que el factor temporal tiene en nuestras intervenciones.

Como viene siendo tradicional, el objeto de este capítulo es reseñar el modo en que las autoridades a las que se dirigen las peticiones o solicitudes de información, entendida ésta en su concepción más generalizada, dan cumplimiento a su deber de colaboración con esta institución.

Siguiendo con la tónica de ejercicios anteriores en los que el Ararteko ya ha tenido la oportunidad de reflejar y dar cuenta de este aspecto de su actividad, el estudio de la colaboración de las diferentes autoridades a lo largo del ejercicio correspondiente al año 1998 arroja también, en general, una valoración positiva sin perjuicio de eventuales incumplimientos.

Los datos que recogen las relaciones que se incorporan a continuación muestran las gestiones que ha tenido que desarrollar el Ararteko para recordar a los titulares de los diferentes organismos e instituciones sometidas a su control el cumplimiento del deber de colaboración en los supuestos en los que se ha producido un retraso en la respuesta a una petición de información sobre un asunto investigado.

Queremos destacar que en el ejercicio de esta actividad, los servicios de la institución no actúan de manera automática. La prudencia y la responsabilidad se convierten en elementos inspiradores de esta intervención recordatoria, ya que existe conciencia de que a la hora de acometer esta tarea es preciso atender a variables distintas de la fría objetividad del flujo burocrático. En este sentido, se trata de ponderar todas las

circunstancias que pueden llegar a concurrir en los casos investigados, como pueden ser: la naturaleza del asunto sobre el que se solicita información, la complejidad del entramado burocrático y administrativo de la autoridad a la que nos dirigimos, la acumulación de asuntos pendientes de atender, etc.

Asimismo, es preciso señalar que en algunos expedientes la demora en atender las solicitudes de información se prolonga más allá de un ejercicio. Por ello, al igual que en años anteriores, hemos decidido incorporar a este informe todos los requerimientos formulados en expedientes en trámite a lo largo de 1998, aun cuando éstos se hayan iniciado en años precedentes. En nuestra opinión, esta medida permite tener una visión más global de la resistencia protagonizada por algunos de los titulares de organismos e instituciones cuyas acciones u omisiones son sometidas a nuestra consideración.

La mera lectura de los datos que se insertan a continuación permite extraer conclusiones valorativas con respecto al grado de cumplimiento de este deber de colaboración. Sin embargo, no podemos obviar reseñar algunos de los casos más significativos de entorpecimiento a la labor de esta institución. Se trata de asuntos, ciertamente graves, en los que el Ararteko se ha visto obligado a dirigir requerimientos postreros bajo el apercibimiento de que, de no ser atendidos, darían lugar a las acciones penales pertinentes.

Uno de estos asuntos -registrado con el número 40/98- hacía referencia a las necesidades de comedor y transporte de unos alumnos que, como consecuencia de la implantación de la ESO, habían sido escolarizados en un centro de una localidad próxima, pero distinta a la de su residencia habitual. La queja, recibida en enero de 1998, tras el fracaso de las gestiones protagonizadas de manera directa por los padres durante el curso escolar, motivó una inmediata petición de información por parte de esta institución. Sin embargo, el Director del Gabinete Técnico del Consejero de Educación, Universidades e Investigación -interlocutor habitual de la institución en la tramitación ordinaria de los expedientes- desatendió la petición formulada y reiteradamente requerida por la institución. La actitud entorpecedora de este responsable educativo motivó que finalmente, en mayo de 1998, ante el importante tiempo transcurrido, el titular de la institución se dirigiera personalmente al máximo responsable departamental, es decir, al propio Consejero de Educación, Universidades e Investigación. Llegados a este punto, se requirió la remisión inmediata de la información pendiente, ya que, de lo contrario, la institución se vería obligada a instar la apertura de un expediente de investigación para determinar la posible existencia de una actitud que debiera ser puesta en conocimiento del Ministerio Fiscal, al ser susceptible de ser tipificada como delito de desobediencia, según las previsiones del art. 502.2 del Código Penal. Las conversaciones que siguieron a este último requerimiento y, en definitiva, el franco compromiso de colaboración mostrado por los responsables educativos tras este apercibimiento, llevaron a esta institución a descartar la remisión del expediente al Ministerio Fiscal. No obstante, fueron advertidos de la referencia expresa que su actitud negligente iba a tener en el presente informe al Parlamento Vasco.

Otro de los asuntos que también ha dado lugar a este tipo de actuaciones, registrado con la referencia 37/98, afecta al Departamento de Hacienda y Administración Pública, concretamente a la Dirección de Función Pública. En este caso, la queja la promovieron unos funcionarios adscritos al Departamento de Sanidad que desarrollan tareas de auxiliar de laboratorio, pues deseaban ciertas aclaraciones sobre su situación administrativa. La institución, con el fin de orientar su intervención, requirió la colaboración del Departamento de Hacienda y Administración Pública, por medio de su Di-

rección de Servicios, con fecha de 18 de marzo. La falta de contestación a esta inicial petición obligó a sucesivos requerimientos -un total de 3- hasta que, por fin, con fecha de 28 de octubre, transcurridos más de seis meses, el Ararteko advirtió que, de no ponerse fin a esta actitud entorpecedora, iniciaría los trámites pertinentes a efectos del art. 502-2 del Código Penal. Este apercibimiento motivó también una inmediata respuesta del Director de Función Pública que, tras disculpar su demora basándose en la gran carga de trabajo por la que atravesaba la Dirección debido a la gestión del concurso de traslados convocado en la Administración general, remitió finalmente la información requerida seis meses atrás. Aun cuando el Ararteko no es ajeno a la importante carga de gestión que supone la tramitación de un proceso de concurrencia masiva, considera que nada de ello hace desaparecer el deber de colaboración legalmente establecido para con esta institución, y que no justifica, en absoluto, que esta institución se viera obligada a requerir cinco veces la información sin recibir respuesta alguna de la Administración. Por ello, a pesar de que se acordó la paralización de las gestiones iniciadas con vistas a posibles diligencias penales, sin embargo, hemos considerado obligada la reseña realizada en el presente informe.

Por último, merece ser destacado también un asunto -registrado con el nº 178/98- que afecta al Ayuntamiento de Ortuella. El promotor de la queja denunció la falta de respuesta del Consistorio a sendas peticiones de transmisión de licencia de auto-taxi y sustitución del vehículo adscrito a este servicio. Planteada la correspondiente petición de información por esta institución el 27 de febrero de 1998, fueron precisos hasta un total de 4 requerimientos, el último de ellos a modo de apercibimiento del inicio de diligencias penales. Nuevamente, sólo la amenaza de las consecuencias penales que puede llegar a suponer la falta de colaboración con la institución permitió desbloquear la remisión de la información pendiente, retraso éste que motivó, a su vez, que el Ararteko no pudiera satisfacer la petición de intervención formulada por este ciudadano hasta diciembre de 1998, ocho meses después de haberse iniciado la tramitación del expediente.

En el caso de este consistorio no es la primera vez que se producen incidentes como los reseñados. Es reiterada la demora en atender las peticiones de información planteadas, lo que, a su vez, acarrea notables retrasos en las propias intervenciones de la institución.

* * *

Tras estos comentarios de detalle con respecto a los casos de incumplimiento más significativos, 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:

- Como novedad con respecto a ejercicios anteriores, se ha elaborado la relación que figura en primer lugar. En esta relación, como se puede comprobar, se recogen el total de expedientes tramitados ante los diferentes organismos e instituciones sometidos a control y cuya tramitación ha exigido plantear al menos una petición de información y, en su caso, uno o varios requerimientos. La información que se precisa en cada columna es la siguiente:

- (1) número de expedientes en los que se ha efectuado alguna petición de información en el año 1998.

- (2) número de expedientes con petición de información en el año 1998 y que han exigido algún requerimiento.
 - (3) % de expedientes con requerimiento sobre el total de expedientes con petición de información en 1998.
 - (4) número de expedientes con requerimientos en 1998, pero que corresponden a peticiones de información de años anteriores.
 - (5) desglose del número de requerimientos en 1998 por cada expediente.
 - (6) total de requerimientos efectuados en 1998.
- En la relación que sigue en segundo lugar, se reflejan en detalle, uno a uno, todos los expedientes en cuya tramitación ha resultado obligado dirigir requerimientos a los organismos e instituciones sometidas a control. Los expedientes a cuya referencia precede un asterisco son expedientes iniciados en años anteriores y que han precisado requerimientos a lo largo de 1998, al continuar abierta su tramitación. El dato que se refleja en la última columna, en cuanto a si la información sigue pendiente o ha sido recibida, ha sido incorporado tomando como fecha límite de referencia la de 31 de diciembre de 1998. or último conviene hacer notar que los expedientes que figuran referenciados en más de una ocasión, son los que han precisado de más de una petición de información. Se reflejan así para poder hacer constar los requerimientos que han sido precisos para cada una de las peticiones planteadas.

2. RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN Y A LOS REQUERIMIENTOS DEL ARARTEKO DURANTE 1998

A) Gobierno Vasco

Departamento	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)				(6)
	Expedientes petición 98	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose del número de requerimientos				Total Req. 98
					1	2	3	4	
Comercio, Consumo y Turismo	5	-	-	-	-	-	-	-	-
Cultura	1	-	-	2	1	-	1	-	4
Educación, Universidades e Investigación	61	14	22,95	4	14	3	1	1	27
UPV/EHU	12	6	50	3	6	3	-	-	12
Hacienda y Administración Pública	12	6	50	2	3	4	-	1	15
IVAP-Instituto Vasco de Administración Pública.....	3	1	33,33	-	1	-	-	-	1
Industria, Agricultura y Pesca	7	-	-	1	1	-	-	-	1
Interior	40	9	22,50	7	11	5	-	-	21
Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social	9	2	22,22	2	4	-	-	-	4
Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.	24	8	33,33	1	6	2	1	-	13
Presidencia	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Sanidad	22	4	18,18	-	3	1	-	-	5
SVS/Osakidetza	42	13	30,95	2	10	4	2	-	24
Transportes y Obras Públicas.....	1	1	100	-	1	-	-	-	1
Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos	6	3	50	2	3	2	-	-	7

B) Diputaciones forales

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		(6)
	Expedientes petición 98	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose nº requerimientos		Total Req. 98
					1	2	
Diputación Foral de Álava							
Agricultura, Ganadería y Montes.....	2	-	-	-	-	-	-
Bienestar Social	4	-	-	1	1	-	1
Hacienda, Finanzas y Presupuestos.....	6	4	66,67	-	3	1	5
Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.....	3	1	33,33	-	1	-	1
Presidencia	1	-	-	-	-	-	-
Urbanismo, Arquitectura y Medio Ambiente	1	-	-	-	-	-	-

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			(6)
	Expedientes petición 98	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose nº requerimientos			Total Req. 98
					1	2	3	
Diputación Foral de Bizkaia								
Acción Social.....	15	7	46,67	3	6	3	1	15
Agricultura.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Cultura.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Hacienda y Finanzas.....	39	20	51,28	1	19	2	1	26
Medio Ambiente y Acción Territorial.....	2	1	50	-	1	-	-	1
Obras Públicas	4	-	-	-	-	-	-	-
Presidencia	1	-	-	-	-	-	-	-
Transportes	2	-	-	-	-	-	-	-
Urbanismo y Medio Ambiente.....	1	-	-	-	-	-	-	-

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Expedientes petición 98	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	1	Total Req. 98
Diputación Foral de Gipuzkoa						
Agricultura y Medio Ambiente	2	-	-	-	-	-
Cultura y Euskara.....	1	-	-	-	-	-
Hacienda y Finanzas.....	20	7	35	1	9	9
Juventud y Deportes.....	2	-	-	-	-	-
Obras Hidráulicas y Medio Ambiente	2	1	50	-	1	1
Presidencia	5	1	20	-	1	1
Servicios Sociales.....	6	1	16,67	-	1	1
Transportes y Carreteras.....	3	-	-	-	-	-

	(1)
Juntas Generales de Bizkaia	
Juntas Generales de Bizkaia	1

C) Ayuntamientos

- Territorio Histórico de Álava

Ayuntamientos de Álava	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		(6)
	Expedientes petición 98	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose nº requerimientos		Total Req. 98
					1	2	
Amurrio	1	-	-	-	-	-	-
Arraia-Maeztu	1	-	-	-	-	-	-
Arrazua-Ubarrundia	2	-	-	-	-	-	-
Artziniega	1	1	100	-	1	-	1
Asparrena	2	2	100	-	2	-	2
Ayala/Aiara	1	-	-	-	-	-	-
Bernedo	1	-	-	-	-	-	-
Laguardia	1	1	100	-	2	-	2
Leza	1	-	-	-	-	-	-
Llodio	6	3	50	1	3	1	5
Peñacerrada-Urizaharra	1	1	100	1	1	1	3
Ribera Alta	1	-	-	-	-	-	-
Valdegovia	1	-	-	-	-	-	-
Vitoria/Gasteiz	45	15	33,33	4	15	4	23
Zigoitia	2	1	50	-	1	-	1

Juntas Administrativas de Álava	(1)	(2)	(3)	(5)				(6)
	Expedientes petición 98	Expedientes con requerimientos	%	Desglose nº requerimientos				Total Req. 98
				1	2	3	4	
Arechavaleta	1	1	100	1	-	-	-	1
Argandoña	1	-	-	-	-	-	-	-
Atiega	1	-	-	-	-	-	-	-
Echagüen	1	1	100	1	-	-	-	1
Espejo	1	-	-	-	-	-	-	-
Fontecha	2	2	100	2	-	-	-	2
Menagaray	2	1	50	1	-	-	-	1
Orbisó	1	-	-	-	-	-	-	-
Osma	3	3	100	1	1	1	-	6
Quintanilla	1	1	100	3	-	-	-	3
Tuesta	1	1	100	-	-	-	1	4
Zuaza	1	1	100	-	1	-	-	2

- Territorio Histórico de Gipuzkoa

Ayuntamientos de Gipuzkoa	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)				(6)
	Expedientes petición 98	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose nº requerimientos				Total Req. 98
					1	2	3	4	
Andoain.....	4	1	25	-	1	-	-	-	1
Arrasate.....	6	4	66,67	-	3	1	-	-	5
Beasain.....	2	1	50	-	1	-	-	-	1
Deba.....	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Donostia-San Sebastian.....	43	18	41,86	3	15	1	4	2	39
Eibar.....	3	2	66,67	-	1	1	-	-	4
Elgoibar.....	5	2	40	-	1	1	-	-	3
Errenteria.....	3	1	33,33	1	-	1	-	1	6
Eskoriatza.....	1	1	100	-	2	-	-	-	2
Getaria.....	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Hernani.....	8	2	25	-	1	1	-	-	3
Hondarribia.....	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Ibarra.....	1	1	100	-	1	-	-	-	1
Idiazabal.....	-	-	-	1	1	-	-	-	1
Irun.....	8	-	-	1	1	-	-	-	1
Irura.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Lasarte-Oria.....	8	3	37,50	-	2	1	-	-	4
Leintz-Gatzaga.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Mutriku.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Pasaia.....	5	4	80	3	1	3	2	1	17
Soraluze-Placencia de las Armas.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Tolosa.....	4	-	-	-	-	-	-	-	-
Urnieta.....	3	1	33,33	-	-	1	-	-	2
Usurbil.....	2	2	100	-	2	-	-	-	2
Zaldibia.....	1	-	-	1	1	-	-	-	1
Zarautz.....	5	1	20	-	-	1	-	-	2
Zegama.....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Zizurkil.....	1	1	100	1	2	-	-	-	2

3. RELACIÓN DE REQUERIMIENTOS EFECTUADOS POR EL ARARTEKO DURANTE 1998 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	*1770/97/22	Conflictos entre federaciones	1	17/02/98	R
	*1940/97/23	Falta de respuesta a un escrito de solicitud	3	01/07/98	R
Educación Universidades e Investigación	*677/96/20	Conservación y mantenimiento de centro educativo	4	09/07/98	R
	*820/96/20	Escuelas infantiles	2	11/03/98	R
	*1395/97/20	Personal de apoyo para un niño con necesidades educativas especiales	1	11/03/98	R
	*1512/97/16	Denegación del certificado de no obligatoriedad de presentación de la declaración de la renta	1	11/03/98	R
	820/96/20	Escuelas infantiles	1	21/09/98	R
	1395/97/20	Personal de apoyo niño con necesidades educativas especiales	2	08/07/98	R
	1801/97/20	Conservación y mantenimiento de centros educativos	1	19/02/98	R
	40/98/18	Derecho a servicios escolares complementarios	2	26/03/98	R
	914/98/20	Denegación de beca universitaria	1	08/07/98	R
	962/98/20	Acceso a listas de sustituciones de docentes	1	08/06/98	R
	1076/98/18	Precio público en la educación infantil, en su primer ciclo	1	25/06/98	R
	1103/98/20	Denegación de beca universitaria	1	08/07/98	R
	1405/98/20	Cualificación de docentes que atienden a alumnos invidentes	1	08/07/98	R
	1405/98/20	Cualificación de docentes que atienden a alumnos invidentes	3	18/12/98	P
	1713/98/20	Admisión de alumnos en una ikastola	1	08/07/98	R
	2028/98/20	Implantación de la ESO. Cambio de horario lectivo	1	27/08/98	R
	2053/98/20	Silencio administrativo. Demanda retribuciones. Complemento específico jefatura de departamento	1	21/09/98	R
	2247/98/20	Sustituciones docentes. Incumplimiento de perfiles lingüísticos	1	08/10/98	R
	2332/98/20	Admisión de alumnos en el conservatorio de música de Bilbao	1	12/11/98	R
	Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea	*228/97/20	Concurso para provisión de plazas de profesor asociado. Diferencias de baremación	1	27/01/98
*1600/97/18		Asignación de docencia en la UPV/EHU. Cambio de departamento	1	27/01/98	R
*1866/97/20		Facultad de Derecho: solicitud de cambio de turno	2	22/04/98	P
681/97/18		Irregularidades en la candidatura de alumnos al Claustro de la UPV/EHU	1	09/03/98	R
881/98/20		Conciertos entre universidad e instituciones sanitarias para garantizar la docencia práctica de medicina	2	27/08/98	R
1011/98/20		Devolución de tasas por derechos de examen	2	08/07/98	R
1131/98/20		Convalidación de asignaturas	1	08/06/98	R
1373/98/20		Pruebas de acceso a la universidad para mayores de 25 años. Acceso y vista de examen	1	08/07/98	R
2345/98/20		Asignación de carga docente	1	12/11/98	R
Hacienda y Administración Pública		*1700/97/18	Derecho del funcionario a ser adscrito a un puesto de su categoría	1	15/07/98
	*1738/97/20	Despidos de personal contratado laboral	1	11/03/98	R
	1279/96/17	Condensación y humedades en vivienda	2	11/05/98	R
	37/98/20	Auxiliares de laboratorio. Administración general	4	29/10/98	R
	273/98/20	Reconocimiento de derecho preferente por amortización de plaza	2	01/09/98	R
	906/98/16	Solicitud de bonificación en el pago de tasas por participación en las oposiciones a la Administración	1	18/11/98	R
	1044/98/20	Concurso de traslados de la Administración general. Valoración de trabajo desarrollado	2	8/10/98	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)
	1423/98/20	Concurso de traslados de la Administración general. Ejercicio de la opción de cambio de cuerpo	2	01/09/98	R
IVAP	116/98/20	Reconocimiento de perfil lingüístico 4	1	11/03/98	R
Industria, Agricultura y Pesca	*1669/97/17	Obras junto a una gasolinera	1	27/03/98	R
Interior	*1134/96/19	Citación para comparecer en comisaría de la Ertzaintza	1	20/01/98	R
	*261/97/21	Detención por falta efectuada por la Ertzaintza	1	17/03/98	R
	*477/97/21	Denegación de copia de la denuncia formulada	1	17/03/98	R
	*1311/97/20	Permiso para asistencia a cursos	2	09/02/98	R
	*1381/97/21	Actuación incorrecta de la Ertzaintza con un inmigrante	1	18/03/98	R
	*1557/97/19	Actuación de la Ertzaintza	1	07/01/98	R
	*1585/97/20	Acceso a la categoría de suboficial de la Ertzaintza	2	24/04/98	R
	1381/97/21	Actuación incorrecta de la Ertzaintza con un inmigrante	2	23/09/98	R
	5/98/17	Problema con la acreditación de representación	2	16/11/98	R
	199/98/17	Problema con la acreditación de representación	1	14/10/98	R
	404/98/19	Actuación de agentes de la Ertzaintza	1	25/09/98	R
	924/98/21	Trato incorrecto de la Ertzaintza a unos inmigrantes	2	23/09/98	R
	2121/98/20	Silencio administrativo	1	08/10/98	R
	2125/98/18	Derecho al uso del euskara. Comisaría de la Ertzaintza	1	30/09/98	R
	2187/98/19	Denuncia en la comisaría de la Ertzaintza	1	30/09/98	R
2217/98/20	Comisiones servicios Ertzaintza. Discriminación por motivos de residencia	1	08/10/98	R	
Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social	*1245/97/21	Solicitud de modificación del modo de inspeccionar los trabajos con amianto	1	23/02/98	R
	*1795/97/21	Denegación de justicia gratuita	1	18/03/98	P
	2123/98/21	Falta de respuesta de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Bizkaia	1	28/10/98	R
	2396/98/20	Servicios de guardia informática. Configuración de los turnos y efectos económicos	1	21/12/98	P
Ordenación del Territorio Vivienda y Medio Ambiente	*1569/97/16	Redacción de los recibos de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana	1	11/03/98	R
	1804/97/17	Medidas financieras para rehabilitación de vivienda	2	08/07/98	R
	29/98/23	Deficiencias en viviendas de protección oficial	1	24/04/98	R
	41/98/22	Deficiencias en viviendas de protección oficial	1	22/04/98	R
	235/98/17	Disconformidad con los criterios de adjudicación en régimen de alquiler de VPO en Benta Berri	1	07/05/98	R
	294/98/17	Deficiencias de construcción en viviendas sociales	2	14/10/98	R
	963/98/22	Deficiencias en viviendas de protección oficial	3	04/11/98	P
	2089/98/23	Deficiencias en viviendas de protección oficial	1	27/10/98	R
	2385/98/23	Reparación y conservación de vías públicas	1	22/12/98	R
Sanidad	1781/97/18	Derecho de acceso a los archivos de la administración	2	11/05/98	R
	1873/97/18	Contenido de las prestaciones sanitarias. Determinación	1	11/05/98	R
	83/98/18	Fecundación in vitro dentro de la sanidad pública y reintegro de gastos	1	11/05/98	R
	209/98/18	Condiciones de acceso a las prestaciones sanitarias	1	11/05/98	R
SVS/Osakidetza	*1222/97/20	Cuotas institucionales	3	08/06/98	R
	*1253/97/20	Asistencia pediátrica domiciliar	2	24/04/98	R
	1903/97/18	Responsabilidad administrativa	3	11/07/98	R
	270/98/20	Posibilidades de traslado. Categoría profesional de cocineros	2	08/06/98	R
	316/98/20	Posibilidades de traslado. Categoría profesional de telefonista	1	24/04/98	R
	623/98/18	Funcionamiento de servicio de cita previa en Osakidetza	2	14/07/98	R
	999/98/20	Lista de sustituciones y eventualidades. Técnicos especialistas de laboratorio	2	14/07/98	R
	1329/98/20	OPE 97. Auxiliares administrativos. Impugnación de una pregunta del cuestionario de la primera prueba eliminatoria	1	21/09/98	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)
SVS/Osakidetzeta	1397/98/18	Procedimiento de cita para rehabilitación	1	14/07/98	R
	1408/98/18	Aplicación de protocolo de atención a mujeres víctimas de agresión sexual	1	12/11/98	R
	1420/98/01	No valoración de volante de atención urgente en la cita médica	1	20/07/98	R
	1732/98/20	Retribuciones económicas. Incumplimiento de sentencia	1	27/08/98	R
	2115/98/20	Concurso de traslados de facultativos especialistas en cirugía y aparato digestivo. Valoración de servicios prestados	1	08/10/98	R
	2115/98/20	Concurso de traslados de facultativos especialistas en cirugía y aparato digestivo. Valoración de servicios prestados	1	17/12/98	P
	2440/98/20	Diplomados en dietética y nutrición. Reconocimiento de titulación en ámbito sanitario	1	17/12/98	P
	2451/98/20	OPE 97. Técnicos superiores informáticos. Impugnación de preguntas de la primera prueba eliminatoria	1	17/12/98	P
Transportes y Obras Públicas	670/96/19	Indemnización por privar a un molino del caudal de agua que tenía concedido	1	23/07/98	P
Eusko Trenbideak Ferrocarriles Vascos	*1371/96/22	Molestias de ruidos como consecuencia de actividades de descarga	1	23/02/98	P
	*1575/97/22	Incremento de tarifas	2	22/04/98	R
	187/98/22	Devolución de tarifas	1	22/04/98	R
	1403/98/22	Silencio administrativo	2	04/11/98	R
	2295/98/17	Ruidos del topo	1	16/11/98	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)
Bienestar Social Hacienda, Finanzas y Presupuestos	*569/97/18	Ayudas para personas con minusvalías	1	27/01/98	R
	86/98/16	Desgravación por vivienda habitual en el IRPF	2	28/07/98	R
	417/98/22	Valoración en ITP	1	13/07/98	P
	1425/98/22	Imputación de rendimientos en IRPF	1	13/07/98	R
	1737/98/22	Silencio administrativo	1	21/09/98	R
O. Púb., Transp., Medio Ambiente	2351/98/22	Silencio administrativo	1	16/12/98	R

- Diputación Foral de Bizkaia

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Acción Social	*86/97/01	Devolución por cobro indebido	1	13/02/98	R
	*1240/97/21	Internamiento de menor en centro de acogida	3	8/07/98	R
	*1731/97/22	Aplicación de descuentos a los miembros de familias numerosas	1	17/02/98	R
	56/98/23	Retraso en expediente de adopción internacional	1	05/05/98	R
	636/98/18	Ingreso de minusválido psíquico en centro especializado	2	12/11/98	R
	893/98/20	Traslados al hospital de ancianos internos en residencia	1	08/06/98	R
	1735/98/21	Falta de respuesta a una solicitud de visitas a una menor tutelada	2	28/12/98	P
	1982/98/21	Asistencia a mujeres extranjeras que han sufrido violencia doméstica	1	29/10/98	R
	2091/98/16	Solicita devolución de pagos a residencia de la tercera edad	2	18/11/98	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)
	2527/98/20	Convocatoria de plazas de auxiliar sanitario. Impugnación del cuestionario de una prueba eliminatoria	1	21/12/98	P
Hacienda y Finanzas	*1610/97/22	Revisión de la valoración catastral	1	17/02/98	R
	1279/96/17	Deficiencias en vivienda	3	18/09/98	P
	1703/97/22	Notificación de deuda tributaria	1	23/04/98	R
	38/98/22	Deducción por gastos por enfermedad en el IRPF	1	22/04/98	R
	91/98/22	Revisión de la valoración catastral	1	23/04/98	R
	91/98/22	Revisión de la valoración catastral	1	09/11/98	R
	98/98/22	Revisión de la valoración catastral	1	21/04/98	R
	104/98/16	Incumplimiento de la ley 29/1994 de arrendamientos urbanos a efectos del IRPF	1	18/11/98	R
	257/98/22	Liquidación del IBI	2	27/08/98	P
	276/98/22	Intereses de demora	1	23/04/98	R
	348/98/22	Revisión de la valoración catastral	1	04/06/98	R
	349/98/22	Revisión de la valoración catastral	1	04/06/98	R
	608/98/16	Devolución de IVA por operación exenta	1	07/05/98	R
	1365/98/22	Revisión de la valoración catastral	2	27/08/98	R
	1449/98/16	IRPF. Cambio de opción de tributación	1	28/07/98	R
	1572/98/22	Revisión de la superficie de un inmueble	1	27/08/98	R
	1848/98/16	Liquidaciones de renta de años anteriores	1	28/07/98	R
	1998/98/16	Silencio administrativo a un recurso de IRPF	1	28/07/98	R
	2019/98/22	Pago del recurso cameral permanente	1	09/09/98	R
	2043/98/22	Revisión de la valoración catastral	1	21/09/98	R
2377/98/22	Revisión de la valoración catastral	1	02/12/98	R	
2456/98/22	Solicitud de justificación del origen de una deuda tributaria	1	16/12/98	R	
M. Ambiente y Acción Territorial	69/98/17	Ruidos y vibraciones producidos por taller mecánico	1	02/10/98	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)
Hacienda y Finanzas	*1764/97/16	Problemas con Hacienda tras su divorcio a efectos de IRPF	1	10/03/98	R
	670/97/16	Solicitud de devolución de intereses a Hacienda	1	10/03/98	R
	1953/97/16	Desestimación de su escrito sobre liquidaciones percibidas durante 1996	1	05/03/98	R
	244/98/16	Silencio administrativo en IRPF	1	07/05/98	R
	993/98/16	Aviso de embargo por supuesto impago de recibo de contribución urbana	1	28/07/98	R
	1338/98/15	Solicita arreglo de calzada	1	29/09/98	R
	1979/98/16	Problemas con la declaración	1	28/07/98	R
	1979/98/16	Problemas con la declaración	1	01/10/98	R
2032/98/16	Problema de plan de jubilaciones anticipadas y declaración de renta	1	01/10/98	R	
Obras Hidráulicas y Urbanismo	1312/97/15	Denegación de permiso para construir vivienda aislada en zona rural	1	07/04/98	R
Presidencia	2251/98/16	Contra la decisión de hacienda y el trato recibido	1	18/11/98	R
Servicios Sociales	95/98/01	Descuento sobre cuota mensual en la Residencia Yurreamendi por ausencia justificada con reserva de plaza	1	04/12/98	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)
Artziniega	581/97/22	Actividades molestas en casco urbano	1	04/06/98	R
Asparrena	810/98/16	Diferenciación del importe de las tasas en función de la residencia en el municipio	1	28/07/98	R
	1380/98/23	Cumplimiento de la legalidad urbanística	1	17/11/98	R
Laguardia	333/97/17	Ruidos procedentes de un bar	1	09/03/98	P
	333/97/17	Ruidos procedentes de un bar	1	16/11/98	R
Llodio	*1761/97/22	Cobro de deuda tributaria	2	22/04/98	R
	1362/97/22	Procedimiento sancionador	1	05/11/98	P
	15/98/17	Deficiencias en las obras de encauzamiento del río Nervión	1	06/07/98	R
	921/98/17	Dificultades para que realicen mediciones de ruidos procedentes de un bar	1	06/07/98	R
Peñacerrada /Urizaharra	*1415/96/15	Incumplimiento de convenio suscrito con un vecino	1	11/05/98	R
	1329/97/15	Arreglo de pajar delante de su casa convirtiéndolo en vivienda	2	11/12/98	P
Vitoria/ Gasteiz	*421/97/18	Derecho a que el idioma en las relaciones administrativas sea el euskara	2	11/05/98	R
	*609/97/18	Derecho a que el idioma en las relaciones administrativas sea el euskara	2	11/05/98	R
	*1633/97/19	Vía de apremio para exigir abono de daños por accidente	1	4/06/98	R
	*1930/97/17	Molestias derivadas de un club	1	11/02/98	R
	1617/97/17	Desperfectos en viviendas	1	11/05/98	P
	1633/97/19	Vía de apremio para exigir abono de daños por accidente	1	27/11/98	R
	1801/97/20	Conservación y mantenimiento de centros educativos	1	19/02/98	R
	1930/97/17	Molestias derivadas de un club	1	11/05/98	R
	11/98/17	Actividades molestas. Sabeco. Carga y descarga en los almacenes	2	11/05/98	R
	87/98/20	Funcionarios interinos y empleados temporales. Abono de trienios	1	08/06/98	R
	873/98/23	Habilitación de zonas de fumadores	1	22/12/98	P
	1084/98/22	Reparaciones de panteón	1	13/07/98	R
	1183/98/18	Derecho al uso del euskara. Comisaría de Policía Municipal	2	12/11/98	P
	1381/98/22	Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica	1	21/09/98	R
	1736/98/23	Sanción por infracción de normas de tráfico	1	19/10/98	R
	1981/98/15	El Ayuntamiento ejecuta obras en el patio de la comunidad sin su autorización	1	29/09/98	R
	2087/98/19	Sanción de tráfico	1	14/10/98	R
	2231/98/15	Denegación de licencia para reforma de panteón por incumplimiento de condiciones estéticas	1	29/09/98	R
	2397/98/23	Falta de respuesta a reclamación patrimonial	1	22/12/98	P
	Zigoitia	72/98/17	Molestias producidas por perros	1	04/09/98

- 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)
Arechavaleta	2237/98/15	Apropiación privada de un camino público	1	29/09/98	R
Echagüen	1795/98/22	Colocación de contenedor	1	04/11/98	R
Fontecha	322/98/15	Obra realizada por la Junta Administrativa	1	21/04/98	R
	378/98/15	Tendido eléctrico que pasa por encima de su vivienda	1	21/04/98	R
Menagaray	2126/98/22	Red de saneamiento local	1	02/11/98	R

Junta	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Osma	1078/98/15	Solicita la colocación de una canasta en el pueblo	2	11/12/98	P
	1125/98/22	Ubicación de contenedores	3	16/12/98	P
	1667/98/15	Suciedad en calles del pueblo por excrementos de animales	1	28/09/98	R
Quintanilla	686/98/15	Irregularidades varias en la adjudicación del aprovechamiento de tierras comunales	1	02/06/98	R
	686/98/15	Irregularidades varias en la adjudicación del aprovechamiento de tierras comunales	1	29/09/98	R
	686/98/15	Irregularidades varias en la adjudicación del aprovechamiento de tierras comunales	1	11/12/98	P
Tuesta	1867/97/15	Instalación de poste de alumbrado junto a finca	4	14/12/98	P
Zuaza	314/98/15	Solicita arreglo de camino	2	11/12/98	P

- Territorio Histórico de Bizkaia

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Abanto y Ciérvana	1763/97/15	Ilegalidad en el vuelo bajocubierta de una vivienda	1	18/05/98	R
	205/98/22	Liquidación del ICIO	4	03/12/98	P
Zierbena	1670/98/22	Falta de ejecución de un acuerdo municipal	3	16/12/98	P
Alonsotegi	1221/96/17	Problemas con una cuadra cercana a su vivienda	2	16/11/98	P
Amorebieta-Etxano	1555/97/17	Molestias de ruidos de un pub	1	06/05/98	R
Arrankudiaga	474/98/15	Retraso en reparación de tubería de saneamiento	2	14/07/98	R
	626/98/15	Retraso en aprobación de las normas subsidiarias	1	18/05/98	R
	626/98/15	Retraso en aprobación de las normas subsidiarias	3	11/12/98	P
Arrieta	374/96/15	Contra licencia para reconstrucción de vivienda por invadir un camino público	1	24/11/98	P
Bakio	1663/96/15	Contra recaudación en vía ejecutiva de cuotas de urbanización	1	18/05/98	R
	537/98/19	Exigencia de concesión de vado	2	10/07/98	R
Barakaldo	*126/97/15	Titularidad de camino	1	18/05/98	P
	428/98/17	Molestias de ruidos de una degustación	1	11/05/98	R
	428/98/17	Molestias de ruidos de una degustación	1	18/09/98	R
	1673/98/18	Salud laboral. Derecho de los no fumadores	3	02/12/98	P
	2044/98/17	Salida de aguas fecales	2	16/11/98	P
Bedia	*1388/97/15	Acondicionamiento del camino de acceso al caserío	7	14/12/98	P
	2373/98/23	Silencio administrativo	2	22/12/98	P
Bermeo	707/97/15	Denegación de licencia para rehabilitar cubierta de caserío por no utilizar madera en la estructura	1	20/04/98	R
	2292/98/15	Actividad de garaje de vehículos sin licencia	1	12/11/98	R
Bilbao	*1082/96/15	Escasez de agua y residuos fecales en el agua de la vivienda	1	21/01/98	R
	*1371/96/22	Molestias de ruidos como consecuencia de actividades de descarga	1	23/02/98	R
	*147/97/17	Ruidos y peligrosidad ocasionados por una gasolinera	2	18/05/98	R
	*1597/97/22	Actos que rehuyen obligaciones fiscales	5	3/11/98	P
	*1655/97/19	Depósito de basuras fuera del horario de recogida	1	4/06/98	R
	*1779/97/17	Afectados por la instalación de una gasolinera	1	11/05/98	R
	451/96/22	Falta de indicación de las paradas del servicio Bizkaibus en Bilbao	2	13/07/98	R
	234/97/20	Denegación de ayuda económica por gastos médicos a la persona que convive con el beneficiario	2	27/08/98	R
	648/97/15	Contra el diseño del proyecto de obras de urbanización del parque de la Ribera de Deusto	1	18/05/98	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	1567/97/17	Silencio administrativo	1	11/05/98	R
	1669/97/17	Obras junto a una gasolinera	1	15/06/98	R
	1838/97/23	Molestias ocasionadas por animales en parques públicos	1	18/05/98	R
	1955/97/19	Sanciones de tráfico (OTA)	1	04/06/98	R
	1977/97/15	Silencio administrativo	2	29/09/98	R
	66/98/23	Reclamación de responsabilidad patrimonial desestimada	2	30/06/98	R
	99/98/19	Vía de apremio para el pago de deudas tributarias y multas de tráfico	1	04/06/98	R
	227/98/23	Sanción por infracción de normas de tráfico	1	04/06/98	R
	331/98/15	Contra la autorización para cerrar al público la calle La Popular	1	12/05/98	R
	331/98/15	Contra la autorización para cerrar al público la calle La Popular	3	29/09/98	R
	337/98/23	Solicitud de colocación de contenedores	1	12/05/98	R
	1008/98/17	Degradación del barrio de General Concha	1	07/07/98	R
	1081/98/23	Reclamación patrimonial desestimada	1	30/06/98	R
	1398/98/17	Actividades molestas	3	20/11/98	P
	1972/98/23	Tasa por prestación de servicio público	1	21/07/98	R
	2065/98/17	Molestias de ruidos de un bar	1	01/12/98	R
	2096/98/23	Reclamación patrimonial desestimada	1	27/10/98	P
	2096/98/23	Reclamación patrimonial desestimada	1	22/12/98	R
	2129/98/22	Exención en el IVTM	1	01/10/98	R
	2167/98/16	Domiciliación del pago de los recibos por tarjeta residente OTA	1	01/10/98	P
	2337/98/22	Devolución de ingresos indebidos	1	03/12/98	R
	2347/98/16	Solicitud de exención del IBI por minusvalía	1	18/11/98	P
	2459/98/22	Silencio administrativo	1	16/12/98	P
2484/98/23	Reclamación patrimonial desestimada	1	24/12/98	P	
Busturia	1969/97/15	Accesibilidad a finca y acabado del camino	1	18/05/98	R
Carranza	1814/97/23	Falta de respuesta a solicitud	1	16/03/98	R
	69/98/17	Ruidos y vibraciones producidos por taller mecánico	1	03/04/98	P
	69/98/17	Ruidos y vibraciones producidos por taller mecánico	1	13/07/98	R
	69/98/17	Ruidos y vibraciones producidos por taller mecánico	1	04/12/98	R
	2101/98/17	Ubicación de estercolero	1	16/11/98	R
2500/98/23	Cumplimiento de la legalidad urbanística	1	22/12/98	P	
Durango	1978/97/22	Liquidación por inmovilización del vehículo	1	23/04/98	R
Elorrio	476/98/16	Determinación de la base imponible del ICIO	1	07/05/98	R
	477/98/16	Determinación de la base imponible del ICIO	1	07/05/98	R
Erandio	*1059/97/17	Molestias de ruidos de un bar	2	15/10/98	R
	1406/96/17	Actividades industriales sin licencia	1	09/03/98	R
	200/97/22	Falta de mantenimiento de un camino público	1	23/04/98	R
	1028/97/17	Molestias de ruidos de un bar	3	15/10/98	R
	1304/97/17	Molestias de ruidos de un bar	4	15/10/98	R
	1145/97/17	Molestias de ruidos de un bar	2	14/10/98	R
	1147/97/17	Molestias de ruidos de un bar	2	14/10/98	R
Errigoiti	600/96/15	Recuperación de la posesión de camino de titularidad pública	1	22/09/98	P
Galdakao	1602/97/17	Molestias de ruidos de un disco-bar	2	06/07/98	R
Getxo	*1117/97/22	Reintegro de gastos	2	3/04/98	R
	*1591/97/17	Denominación de un establecimiento de hostelería según la licencia municipal concedida	2	11/05/98	R
	179/98/23	Reclamación de responsabilidad patrimonial desestimada	1	05/05/98	R
	200/98/15	Extravío de expediente	3	27/10/98	R
	291/98/17	Reclamación sobre reservas de plazas de aparcamiento para discapacitados	1	11/05/98	R
	1978/98/22	Ubicación de contenedores de basura	1	21/09/98	R
	2017/98/15	Tramitación de expediente de declaración de ruina	1	29/09/98	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)
Leioa	1961/97/17	Molestias de ruidos producidos por una carrocería	1	19/11/98	R
Mendexa	189/98/16	Contra la exigencia de pago del alumbrado de los barrios de Mendexa	1	28/07/98	R
	189/98/16	Contra la exigencia de pago del alumbrado de los barrios de Mendexa	1	18/11/98	R
Mungia	17/98/15	El Ayuntamiento le solicita aval para realizar un cierre	1	01/07/98	R
	2041/98/22	Silencio administrativo	1	21/09/98	R
Muskiz	1278/97/15	Problemas con la toma de agua para la cuadra	1	07/04/98	R
Orduña	223/98/23	Falta de respuesta a escrito de solicitud	1	05/05/98	R
Ortuella	178/98/23	Transferencia de licencia de taxi	4	26/11/98	R
	1409/98/23	Adjudicación de viviendas	4	24/12/98	P
	2131/98/15	Solicita demolición de obra ilegal	3	11/12/98	P
	2303/98/20	Requisitos para la contratación de personal para biblioteca municipal	2	21/12/98	P
Plentzia	644/98/22	Falta de mantenimiento en una vía pública	4	20/11/98	R
	1510/98/23	Reclamación patrimonial desestimada	2	22/12/98	P
	2042/98/17	Molestias de ruidos de un bar	2	16/11/98	P
	2380/98/22	Liquidación del ICIO	1	16/12/98	P
Portugalete	640/98/17	Suspensión de licencia de obra	2	20/07/98	R
Santurtzi	*1062/97/23	Impago de cantidad adeudada	2	8/05/98	R
	*1835/97/17	Cumplimiento de decreto de alcaldía	1	16/02/98	R
	919/98/17	Molestias de ruidos de un garaje	1	08/07/98	R
	919/98/17	Molestias de ruidos de un garaje	1	16/11/98	R
Sestao	*1565/97/23	Molestias de guardería de vehículos	4	26/11/98	R
	*447/97/17	Molestias producidas por un taller metalúrgico en los bajos de una vivienda	4	16/10/98	R
	231/98/17	Molestias de ruidos de una imprenta	3	16/11/98	R
	1006/98/22	Impuesto del valor de los terrenos de naturaleza urbana	1	13/07/98	R
	2376/98/23	Reclamación patrimonial desestimada	1	17/11/98	R
Urduliz	*1754/97/01	Horario de apertura del cementerio	1	27/01/98	R
Valle de Trápaga/Trapagaran	*690/97/22	Denuncia de venta ambulante de pan	1	20/01/98	R
	690/97/22	Denuncia de venta ambulante de pan	2	16/12/98	P
	2124/98/22	Inundaciones en sótano	1	04/11/98	R
	2320/98/17	Silencio administrativo sobre rehabilitación de vivienda	1	16/11/98	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	2138/98/15	Requerimiento para que la comunidad retire la rampa de acceso al garaje	1	29/09/98	R
Arrasate/Mondragón	610/98/19	Vados permanentes autorizados para acceso a garajes	1	26/11/98	P
	904/98/23	Inscripción en el padrón municipal de residentes	2	23/06/98	R
	1328/98/22	Denuncia de un problema higiénico-sanitario	1	13/07/98	R
	2054/98/23	Mantenimiento y conservación de vías públicas	1	27/10/98	R
Beasain	2150/98/17	Molestias de ruidos de una carnicería	1	14/10/98	R
Donostia/San Sebastián	*1050/96/20	Asociación profesional de policías locales de Gipuzkoa	2	24/04/98	P
	*272/97/23	Falta de respuesta a reclamación patrimonial	4	4/11/98	p
	*1246/97/23	Reclamación de responsabilidad patrimonial desestimada	3	27/10/98	R
	1568/96/16	Tasas por actualización del registro municipal de los títulos de propiedad de panteones del cementerio de Polloe	1	28/07/98	R
	481/97/20	Provisión de puestos de jefe de servicio de secretaria general y gestión urbanística	1	11/03/98	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)
Donostia/ San Sebastián	481/97/20	Provisión de puestos de jefe de servicio de secretaría general y gestión urbanística	3	13/10/98	R
	701/97/17	Ubicación del cuarto de máquinas del ascensor	4	15/10/98	P
	1972/97/19	Ordenanza reguladora de la OTA	1	19/05/98	R
	32/98/15	Calle cerrada por obras en Amara y molestias	1	07/04/98	R
	119/98/20	Valoración de puesto de letrado	1	11/03/98	R
	188/98/17	Molestias de ruidos de un supermercado	1	07/07/98	R
	292/98/15	Solicitud para instalación de red de saneamiento en la calle Zubieta	3	11/12/98	P
	418/98/23	Reclamación patrimonial desestimada	1	02/07/98	R
	637/98/16	Exigencia del recargo de apremio en IAE e IBI	1	07/05/98	R
	1052/98/23	Sanción y retirada de vehículo por infracción de normas de tráfico	3	23/12/98	P
	1338/98/15	Solicita arreglo de calzada	1	06/07/98	R
	1725/98/17	Molestias de ruidos de un supermercado	1	16/11/98	R
	1774/98/23	Sanción por infracción de normas de tráfico	1	27/10/98	P
	1960/98/19	Aparcamiento para minusválidos	1	27/11/98	P
	1997/98/23	Adjudicación de viviendas de protección oficial	1	22/12/98	P
	2349/98/17	Contra la situación de abandono en que se encuentra el barrio por parte del Ayuntamiento	1	20/11/98	P
	2381/98/15	Contra las cuotas de urbanización de un proyecto de reparcelación industrial	1	11/12/98	R
Eibar	1106/97/22	Actividades clasificadas urbanas	3	27/08/98	R
	252/98/17	Molestias de ruidos de un bar	1	19/11/98	R
Elgoibar	1858/97/19	Solicita mediación por una sanción impuesta por el Ayuntamiento	1	13/10/98	P
	1668/98/17	Molestias de ruidos y vibraciones de una actividad clandestina de estampaciones	2	16/11/98	R
Errenteria	*179/97/22	Problemas de presión del agua	2	14/10/98	R
	44/98/20	Convocatoria de acceso a plazas de agente de policía local. Requisito de edad	4	09/07/98	R
Eskoriatza	961/98/17	Molestias de una fábrica	1	08/07/98	R
	961/98/17	Molestias de una fábrica	1	16/11/98	R
Hernani	251/98/23	Impago de subvenciones concedidas	2	01/07/98	R
	1994/98/17	Molestias de ruidos de un bar	1	16/11/98	R
Ibarra Idiazabal	2086/98/19	Uso de zonas peatonales	1	26/11/98	P
	*1890/97/17	Instalación de un extractor de humos en bar y alteración del sentido de la puerta	1	30/03/98	R
Irún	*1820/97/23	Pavimentación de vía pública	1	16/03/98	R
Lasarte-Oria	33/98/23	Sanción por infracción de normas de tráfico	1	03/06/98	R
	621/98/22	Facturación de agua	2	29/10/98	R
	1376/98/17	Incumplimiento de las condiciones de accesibilidad de los edificios por parte del constructor	1	06/07/98	R
Pasaia	*1141/97/20	Lista de sustituciones. Policía municipal	1	11/03/98	P
	*1876/97/17	Ruidos producidos por taller mecánico	3	16/11/98	P
	*1915/97/23	Ilegalidad de concesión de vado	3	01/07/98	R
	1091/97/17	Molestias de humos y olores de un restaurante	4	14/10/98	R
	1265/97/22	Tasa de basuras	2	16/12/98	P
	1495/97/22	Liquidación del IBI	2	02/12/98	P
	2085/98/15	Solicita que se tramite el Plan Especial de Rehabilitación de San Juan	2	12/11/98	R
Urnieta	1671/98/15	Solicita ayudas para el arreglo de la calzada que va a su caserío	2	11/12/98	P
Usurbil	886/98/17	Molestias de ruidos de un bar	1	14/10/98	R
	2368/98/15	Daños por mal funcionamiento de arqueta de recogida de aguas pluviales	1	11/12/98	R
Zaldibia	*1007/97/19	Exhumación de restos de familiares fallecidos	1	03/06/98	R
Zarautz	263/98/17	Molestias de ruidos de una discoteca	2	14/10/98	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)
Zizurkil	*611/97/17	Instalación de depósito de gas propano	1	6/03/98	R
	2072/98/17	Molestias de ruidos de una empresa	1	15/09/98	R

D) Otros organismos públicos

Organismos	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Colegio de Abogados de Bizkaia	7/98/21	Denegación de asistencia jurídica gratuita	5	01/12/98	P
	240/98/21	Falta de respuesta a solicitud de nombramiento de abogado de oficio	4	01/12/98	P
	1574/98/21	Silencio del Colegio de Abogados ante una queja por la actuación de un abogado	3	01/12/98	P
	2122/98/21	Falta de respuesta a solicitud de nombramiento de abogado de oficio	2	01/12/98	P
	2119/98/21	Silencio del Colegio de Abogados ante una queja por la actuación de un abogado	2	01/12/98	P
Colegio de Abogados de Gipuzkoa	1919/97/21	Silencio del Colegio de Abogados ante una queja por la actuación de un abogado	1	14/07/98	R
Colegio de Procuradores de Bizkaia	*1253/96/21	Falta de respuesta a una reclamación contra un procurador	1	16/02/98	R
	1957/97/21	Silencio del Colegio de Procuradores ante una queja por la actuación de un procurador	4	25/09/98	P
	2182/98/21	Silencio del Colegio de Procuradores ante una queja por la actuación de un procurador	1	11/11/98	P
Colegio Oficial Odontólogos y Estomatólogos de Bizkaia	*1475/96/22	Denuncia por disconformidad con servicio recibido	1	25/02/98	R
Consejo Vasco de la Abogacía	*1566/97/21	Retraso del Consejo Vasco de la Abogacía en la resolución de un recurso	1	19/02/98	R
Consortio de Aguas Bilbao-Bizkaia	67/98/22	Facturación del agua	1	22/04/98	R
Mebisa-Metro Bilbao	335/98/22	Silencio administrativo	2	04/11/98	P
	776/98/22	Aplicación de descuentos a los miembros de familias numerosas	2	28/07/98	R
	776/98/22	Aplicación de descuentos a los miembros de familias numerosas	1	02/12/98	P
	806/98/15	Cierre del paso a nivel de Alangos	1	11/12/98	P

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

En este capítulo del informe vamos a reflejar las respuestas ofrecidas por las diversas administraciones públicas a las recomendaciones del Ararteko a lo largo de 1998. De las ciento trece recomendaciones dictadas en el pasado ejercicio y de las cuarenta y tres que se encontraban pendientes a 31 de diciembre de 1997, sesenta han sido aceptadas, treinta y cinco no han sido aceptadas y sesenta se encuentran pendientes de que, por parte de la administración competente, se nos de traslado definitivo ante la resolución dictada o ante la reiteración de su cumplimiento. Además, una ha sido suspendida por haberse residenciado el asunto en sede jurisdiccional (Expte 1714/97/20; Recomendación nº 171/1997).

Desde un punto de vista cuantitativo merece la pena reseñar que, respecto al resultado ofrecido en el ejercicio correspondiente al año 1997, se ha producido un incremento porcentual en el número de recomendaciones aceptadas, en relación con las que han sido definitivamente contestadas. Lo positivo de este dato, que supone que en un importante número de expedientes se ha alcanzado el objetivo perseguido, no impide que, desde la perspectiva del óptimo resultado, debamos valorarlo como mejorable.

El artículo 11.b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución prescribe que el Ararteko podrá *“Dirigir recomendaciones o recordar los deberes legales a los órganos competentes, a los funcionarios o a sus superiores para procurar corregir los actos ilegales o injustos o lograr una mejora de los servicios de la Administración”*. La función correctora que este precepto asigna es fundamental a la hora de concretar los medios que procuran el alcance de los objetivos previstos en el artículo 1 de nuestra Ley constitutiva. Por esa razón, la falta de aceptación de las recomendaciones y el desconocimiento, en su caso, de los recordatorios de los deberes legales, supone una merma en el alcance de resultados positivos en los asuntos que son sometidos a nuestra consideración. Por esta razón es por la que hemos considerado que los resultados obtenidos en esta faceta de nuestra intervención en el pasado año 1998 es mejorable, a pesar de que hayamos constatado, como se ha adelantado, un incremento porcentual en el número de recomendaciones que han sido aceptadas.

Las recomendaciones y los recordatorios del cumplimiento de los deberes legales son el resultado de análisis jurídicos de las cuestiones planteadas por los promotores de las quejas, previo contraste con las consideraciones esgrimidas por las administraciones afectadas. Esos contrastes previos pueden, asimismo, reproducirse una vez emitida la resolución del Ararteko, a la vista de los argumentos que pudieren esgrimirse por el órgano a la que va dirigida para cuestionar el fundamento de nuestra decisión. Lo anterior pone de manifiesto la preocupación de esta institución en justificar convenientemente sus resoluciones, profundizando sus alegatos. Este interés especial tiene, a nuestro juicio, una doble motivación. En primer lugar porque solicitar la modificación de una actuación administrativa, interesar una variación en el modo o la forma en la

que se desempeñan las responsabilidades relacionadas con el servicio público o recordar el cumplimiento de deberes legales requiere una incuestionable solidez argumental. Asimismo por el hecho de que nuestras resoluciones carecen de fuerza ejecutiva. Como ya hemos referido en otras ocasiones, es en el ejercicio de esta responsabilidad donde debe plasmarse, incuestionablemente y sin lugar a dudas, la "magistratura de persuasión", característica definitoria del actuar de una institución garantista como ésta.

El alcance de los objetivos reparadores y, en su caso, de prevención que esta institución persigue a través del mecanismo de las recomendaciones y los recordatorios del cumplimiento de la legalidad, tiene un incuestionable apoyo en la capacidad de convicción que podemos desplegar para hacer entender a las diversas administraciones públicas que sus actuaciones han vulnerado las previsiones del ordenamiento jurídico o, en otros supuestos, que el modo en el que se ha ejercitado una función administrativa es susceptible de mejora. Este principio informador de nuestra intervención, habida cuenta, como se ha indicado, de la carencia de capacidad coercitiva de nuestras resoluciones, puede requerir un esfuerzo argumental que, en ocasiones, puede ser entendido como innecesario por parte de las administraciones afectadas por cuanto que éstas, desde el inicio de la tramitación del expediente de queja, han podido considerar que el asunto que se analiza ha sido convenientemente tratado y resuelto. Insistir en los fundamentos, profundizar en las consideraciones no compartidas, agotar las posibilidades de argumentación son, básicamente, las armas de que esta institución dispone para ofrecer una solución adecuada a los problemas que nos han sido trasladados por los ciudadanos y en los que se han observado irregularidades y/o deficiencias. Por esta razón debemos considerar razonable y conveniente -y comprensible por parte de las administraciones públicas- el hecho de que, en ocasiones, las resoluciones del Ararteko sean reiteradas, complementadas, insistiendo en su aceptación, a pesar de que, desde el inicio de la tramitación de la queja, el órgano afectado haya podido defender que su actuación ha sido correcta desde cualquier punto de vista.

En todo caso, queremos insistir en que desde la institución del Ararteko se admite y respetan las discrepancias. En algunas ocasiones la decisión de las administraciones públicas de no aceptar las recomendaciones o entender innecesarios los recordatorios del cumplimiento de los deberes legales es fruto bien de un desacuerdo sobre los supuestos de hecho en los que la queja se fundamenta, bien de una dispar interpretación de las normas que conforman el régimen jurídico regulador de la actividad sometida a investigación o, finalmente, a una no coincidente opinión sobre los criterios organizativos que han de presidir el funcionamiento de los servicios administrativos. Por ello, si la intervención del Ararteko, mediante el dictado de recomendaciones o recordatorios del cumplimiento de los deberes legales, no consigue alterar el resultado de una actuación administrativa que hubiéramos podido considerar como ilegal o funcionalmente mejorable, a pesar de la existencia de un debate interinstitucional equilibrado en el esfuerzo y riguroso en el contenido, no podremos sino felicitarnos por haber mantenido un debate con las armas de la razón, a pesar de haber fracasado en cuanto a la consecución de los objetivos.

Situación diferente a la anterior se constata en aquellos supuestos en los que las desatenciones a las recomendaciones y el desconocimiento de los recordatorios del cumplimiento de los deberes legales se producen sin fundamentación, impidiendo de esta manera un contraste teórico. Sin perjuicio de reconocer que no es esta una respuesta habitual, lo cierto es que cuando se produce no podemos evitar una evidente sensación de incomodidad. En primer lugar porque el esfuerzo argumental desarrollado

por esta institución y por la administración afectada puede no ser parejo. Además, y esto es lo más importante, porque la no aceptación de una resolución del Ararteko sin justificar debidamente las causas a las que obedece, puede suponer una fractura en el reconocimiento de un comisionado del Parlamento Vasco, representante de la soberanía popular, y, cuando menos, una actitud desconsiderada para con aquellos ciudadanos que, haciendo uso de los mecanismos previstos en el Estado de Derecho, han acudido a una institución garantista como ésta en defensa de sus derechos.

A continuación efectuamos una reseña de las recomendaciones dictadas en el año 1998 y de aquéllas que a 31 de diciembre de 1997 se encontraban pendientes de respuesta definitiva. La reseña se plasmará mediante la descripción somera de las recomendaciones, agrupadas en tres categorías: a) aquéllas cuyo cumplimiento ha sido aceptado por la administración; b) aquéllas cuyo cumplimiento no ha sido aceptado por la administración y c) aquellas que a 31 de diciembre de 1998 se encuentran pendientes de respuesta definitiva por parte de la administración, ya fuere a la resolución inicial o a sus eventuales reiteraciones.

1. RECOMENDACIONES ACEPTADAS

A) GOBIERNO VASCO

- Departamento de Educación, Universidades e Investigación

* **Expediente 1973/98/18 (Recomendación nº 59/1998)**. Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que, entre tanto se agotaran los cauces de defensa administrativa establecidos en el vigente Decreto 160/1994, de 19 de abril, adoptase las medidas necesarias para que, aplicando el artículo 138.3, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, quedara garantizado el ejercicio de los derechos que corresponden al interesado, alumno de un IES. Para un mejor conocimiento del asunto, véanse los resúmenes de queja del área de Educación.

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

* **Expediente 1643/96/20 (Recomendación nº 87/1997)**. Con motivo de las convocatorias de concurso-oposición hechas públicas por la UPV/EHU en el BOPV de 10 de diciembre de 1996 para la provisión de plazas de personal de administración y servicios, se recomendó a la universidad que anulara las liquidaciones practicadas en concepto de tasas por participación en pruebas selectivas, y devolviera las cantidades indebidamente ingresadas. Asimismo, se recomendó a la universidad que adoptara las medidas oportunas que asegurasen el respeto al principio de reserva de ley consagrado en el art. 31 de la CE en futuras convocatorias.

* **Expediente 228/97/20 (Recomendación nº 26/1998)**. Se recomendó a la UPV/EHU que adoptase las medidas que estimara oportunas para que la labor de evaluación de las comisiones que se constituyan en futuros concursos para la adjudicación de contratos de profesores asociados y de nombramientos de profesores interinos quede sujeta a un baremo reglado previamente configurado. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Función Pública.

- Departamento de Hacienda y Administración Pública

* **Expediente 297/98/19 (Recomendación nº 33/1998)**. Se recomendó al Departamento de Hacienda y Administración Pública que, por medio de los trámites procesales oportunos, dejase sin efecto el expediente de apremio tramitado para hacer efectiva, por vía forzosa, una sanción pecuniaria que fue impuesta al interesado en un procedimiento sancionador seguido por infracción de las normas reguladoras del tráfico, pues se había estimado el recurso ordinario interpuesto contra aquélla y no existía, en consecuencia, sanción alguna que ejecutar.

Instituto Vasco de Administración Pública

* **Expediente 1349/96/20 (Recomendación nº 18/1997)**. Se recomendó al Instituto Vasco de Administración Pública que adoptase las medidas oportunas para reconducir las diferencias de trato que pudieran llegar a plantearse entre los candidatos interesados en la provisión de necesidades interinas del servicio de inspección de pesca como consecuencia de los criterios previstos para la conformación de las futuras bolsas de trabajo, teniendo en cuenta las contrataciones excepcionales que tuvieron lugar en los meses de julio y agosto de 1994 con ocasión de la denominada "guerra del bonito".

- Departamento de Industria, Agricultura y Pesca

* **Expediente 1083/98/17 (Recomendación nº 64/1998)**. Se recomendó al Departamento de Industria, Agricultura y Pesca que modificase la Resolución de la Directora de Administración Industrial, Energía y Minas por la que se condiciona el levantamiento de la suspensión cautelar de una explotación de caliza en Zestoa. En concreto, debería anularse el apartado B) de dicha resolución, ya que hace referencia a una determinación urbanística de las Normas Subsidiarias de Zestoa que, aunque fue aprobada inicialmente por el Ayuntamiento, carece de efectos jurídicos, pues no había sido ratificada por la Diputación Foral de Gipuzkoa en el acuerdo del Consejo de Diputados de 28 de mayo de 1996, por el que se aprobó definitivamente el planeamiento citado.

- Departamento de Interior

* **Expediente 364/97/19 (Recomendación nº 76/1997)**. Se recomendó al Departamento de Interior que entregara al promotor de la queja una copia de un informe elaborado por los servicios de la Ertzaintza como consecuencia de un accidente de circulación en el que se vio involucrado. Asimismo, se le recomendó que resolviera motivadamente la negativa a facilitar otros informes que el interesado había solicitado.

* **Expediente 1311/97/20 (Recomendación nº 45/1998)**. Se recomendó que en la tramitación de las futuras solicitudes de licencias, permisos y/o cambios de turno de trabajo de los funcionarios de la Ertzaintza se asegure la debida observancia de las garantías formales que asisten a los interesados, en particular en lo que afecta a la necesaria y debida motivación de los actos denegatorios de este tipo de solicitudes.

- Departamento de Sanidad**Servicio Vasco de Salud/Osakidetza**

* **Expediente 1967/97/01 (Recomendación nº 30/1998)**. Se recomendó al Servicio Vasco de Salud/Osakidetza, que estudiara la solicitud de reintegro de gastos formulada por la promotora de la queja en representación de su hijo, sin que pudiera constituirse en fundamento de la eventual denegación su pertenencia anterior a una área de salud distinta de la actual, debido a que el paciente actuó de acuerdo con las instrucciones dadas por facultativos del Servicio Vasco de Salud/Osakidetza.

* **Expediente 332/98/20 (Recomendación nº 85/1998)**. Se recomendó al Servicio Vasco de Salud/Osakidetza que adoptara las medidas oportunas para revisar las actuaciones del Tribunal Calificador constituido en una convocatoria anunciada para la provisión, en régimen de comisión de servicios, de una plaza de ATS/Visitador, de tal modo que quedara suficientemente acreditado y motivado que la resolución adjudicatoria había respetado los principios de igualdad, mérito y capacidad de los aspirantes.

* **Expediente 1669/98/20 (Recomendación nº 72/1998)**. Se recomendó al Servicio Vasco de Salud/Osakidetza, que hiciera un nuevo llamamiento a una aspirante interesada en las pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal estatutario, de tal manera que le posibilitara la realización de la segunda de las pruebas eliminatorias previstas en las bases de la convocatoria. Para un mejor conocimiento del asunto, ver resumen de quejas del área de Función Pública.

- Departamento de Transportes y Obras Públicas

Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos

* **Expediente 2/98/160 (Recomendación nº 15/1998)**. Se recomendó a Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos que adoptara las medidas oportunas para que en futuros ejercicios presupuestarios, antes de aplicar las nuevas tarifas propuestas, se constate que éstas han sido aprobadas y publicadas en el Boletín Oficial del País Vasco.

* **Expediente 733/98/22 (Recomendación nº 61/1998)**. Se recomendó a Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos que reintegrara a la promotora de la queja el importe de los viajes no utilizados de los bonos 10 combinados adquiridos, ya que éstos se ofertaron y adquirieron sin estar expresamente sometidos a un plazo de validez en cuanto a su utilización. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Obras Públicas.

B) ADMINISTRACIÓN FORAL

- Diputación Foral de Álava

* **Expedientes 971/96/16 y 6/97/160 (Recomendación nº 14/1998)**. Se recomendó al Departamento de Hacienda y Finanzas que, desde la óptica del principio de igualdad, se hiciera extensiva la exención en el IRPF a las cantidades percibidas en toda clase de ceses del trabajador, ya fueran voluntarios o involuntarios, tanto en el sector público como en el privado, o bien se declarasen sujetas las indemnizaciones percibidas por los funcionarios que se acojan voluntariamente al plan de personal de esa diputación foral, ya que, de lo contrario, se estaría produciendo un trato discriminatorio en perjuicio de contribuyentes que, como el promotor de la queja, se acogieron voluntariamente a planes de redimensionamiento de sus empresas, que desembocaron en el cese de su relación laboral.

- Diputación Foral de Gipuzkoa

* **Expediente 1292/97/23 (Recomendación nº 136/1997)**. Se recomendó a Gizartekintza-Departamento de Servicios Sociales que en los formularios que utiliza para recoger los datos personales en el llamado Registro Unificado de Gizartekintza mencionara expresamente, de forma claramente legible, la existencia de un fichero automatizado de datos de carácter personal, la finalidad de recogida y de los destinatarios de la información, el carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas, las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos, la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación y cancelación, así como la identidad y dirección del responsable del fichero. De igual modo, se debería requerir de manera expresa el consentimiento de los afectados a la hora del tratamiento de datos de carácter personal que hagan referencia a la salud, pues estos datos están especialmente protegidos por la legislación.

* **Expediente 1681/97/16 (Recomendación nº 44/1998)**. Se recomendó al Tribunal Económico Administrativo (Departamento de Hacienda y Finanzas) que, dejando sin efecto la notificación edictal practicada, procediera a la notificación personal e individualizada al interesado del acuerdo adoptado en relación con su reclamación, comunicándose a la oficina gestora correspondiente la necesidad de retrotraer el procedimiento recaudatorio al momento en que tal notificación debió ser efectuada,

conforme establece el ordenamiento jurídico. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Hacienda.

* **Expediente 877/98/16 (Recomendación nº 66/1998)**. Se recomendó al Departamento de Hacienda y Finanzas que anulara las providencias de apremio giradas al interesado, y devolviera las cantidades ingresadas en concepto de recargos de apremio sobre el principal de la deuda.

C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

a/ Ayuntamientos de Álava

- Ayuntamiento de Llodio

* **Expediente 921/98/17 (Recomendación nº 92/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Llodio que, mediante decreto de alcaldía, requiriera al titular de una actividad hostelera para que retirara el aparato musical, hasta que legalizara y adecuara la actividad a las condiciones requeridas por el Decreto 171/85, de 11 de junio, del Gobierno Vasco, para el funcionamiento de actividades con equipo musical, lo cual determinaría una recalificación de la instalación. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Medio Ambiente.

- Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz

* **Expedientes 336/97/23 (Recomendación nº 127/1997) y 1644/97/23 (Recomendación nº 169/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que revocara una resolución desestimatoria de responsabilidad patrimonial solicitada ante ese Ayuntamiento, ya que ésta se había dictado considerando que el daño no era imputable a esa administración, pues el servicio público cuyo funcionamiento produjo el daño se presta mediante una empresa concesionaria. De este modo, se le sugirió que dictara una nueva resolución que tuviera en cuenta a quién sería imputable la responsabilidad, en qué cuantía se fijaría la indemnización y, en todo caso, la responsabilidad del propio Ayuntamiento como garantía que asegurara el resarcimiento de la víctima.

* **Expediente 1115/97/19 (Recomendación nº 48/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que, en el menor plazo posible, acometiera los trámites pertinentes para la adecuación del horario de carga y descarga en el casco medieval a las necesidades constatadas, procurando dar la mayor satisfacción posible a los ciudadanos afectados; que, en el menor plazo posible, iniciara los trámites pertinentes para adecuar la actual zonificación de la OTA a las necesidades constatadas en el casco medieval, procurando, de esa manera, superar los problemas de los eventuales usuarios; que en el trámite de ambas actuaciones diera curso a la participación de los vecinos afectados, por medio de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico; que, habida cuenta de lo específico de la problemática del tráfico en la zona del casco medieval, circunstancia reconocida por la propia corporación, los funcionarios de la Policía Local deberían extremar sus labores de control y denuncia de las infracciones que pudieren cometerse.

* **Expediente 1235/97/21 (Recomendación nº 148/1997)**. Una pareja solicitó la inscripción de su hija para una guardería municipal. Aunque los dos miembros de la pareja ejercen una actividad laboral, en el momento de la preinscripción, la madre estaba disfrutando de una excedencia laboral para el cuidado de la prole, pero

la incorporación al puesto de trabajo era segura y estaba señalada para una fecha anterior al comienzo del curso escolar y, por tanto, de la prestación del servicio de guardería. A pesar de haber demostrado ese dato, el Ayuntamiento consideró que la madre no trabajaba, y concedió una puntuación inferior a la que le hubiese correspondido a la solicitud en el caso de considerar que ambos progenitores tenían ocupación laboral. El Ararteko recomendó modificar los baremos de puntuación, con el fin de adaptarse a las situaciones reales de los ciudadanos y no a las meramente formales o circunstanciales.

*** Expediente 1434/97/19 (Recomendación 159/1997) y Expediente 108/98/19 (Recomendación nº 74/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz la revocación de sendas sanciones impuestas por infracción de las normas reguladoras del tráfico por las siguientes consideraciones: a) la denuncia impuesta por conducción con exceso de velocidad no fue objeto de notificación en el acto, y en el posterior acto notificadorio, por vía edictal, no se incluyeron las causas específicas y concretas de la falta de detención del vehículo. En el informe del agente denunciante se anota un genérico "*peligro de la circulación*". b) Además de lo anterior, la notificación de la denuncia, en uno de los supuestos, de la propuesta de resolución y de la resolución, en los dos, se llevó a cabo por vía edictal, sin que, a criterio del Ararteko, se cumplieran las previsiones contenidas en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues entendemos, con apoyo en reiterada jurisprudencia, que tres intentos infructuosos de notificación personal, por no haber nadie en el domicilio, no posibilitan el uso de tan excepcional medio de notificación.

*** Expediente 1503/97/19 (Recomendación 164/1997) y Expediente 73/98/19 (Recomendación nº 71/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que se reconociera a los interesados en queja el derecho a abonar la cantidad que en concepto de multa fue propuesta en un procedimiento tramitado por infracción de las normas reguladoras del tráfico, con la bonificación que fuera de aplicación, ya que se constataron irregularidades en la notificación de la denuncia.

*** Expediente 12/98/200 (Recomendación 38/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que en los pliegos de condiciones técnicas para la adjudicación de la gestión de los centros municipales para menores maltratados se eliminase toda exigencia sobre la inexistencia de antecedentes penales por delitos contra la integridad física, psíquica y/o sexual de las personas. Para un mejor conocimiento del asunto, ver resumen de quejas del área de Función Pública.

b/ Ayuntamientos de Bizkaia

- Ayuntamiento de Barakaldo

*** Expediente 25/97/17 (Recomendación nº 5/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Barakaldo que, mediante decreto de la alcaldía, instara a los titulares de una actividad a que retiraran el equipo musical, mientras aquélla no fuera legalizada de conformidad con el procedimiento establecido en el RAMINP.

- Ayuntamiento de Bermeo

*** Expediente 1105/97/22 (Recomendación nº 40/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bermeo que instara al titular de una actividad de bar-restaurante

para que instale en el establecimiento una doble puerta con vestíbulo cortavientos, conforme requiere el art. 3.2.3 del capítulo 1 de la sección 1ª del Decreto 171/1985, de 11 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de carácter general de aplicación a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a establecer en suelo urbano residencial, ya que ha quedado acreditado que entre las 8.00 y las 22.00 horas la transmisión sonora directa al exterior sobrepasa los 60 dB(A) que fija el Decreto 171/1985. Asimismo, si transcurrido el plazo otorgado por tal Ayuntamiento para hacer efectiva la adopción de esta medida correctora, ésta no se hubiese acometido, la referida entidad local debería inocular un procedimiento sancionador contra el titular del local, conforme a lo previsto en los arts. 38 y ss. del RAMINP.

- Ayuntamiento de Bilbao

* Expedientes 127/96/22 y 1172/96/22 (Recomendación 21/1998).

Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que modificara la *Nueva Ordenanza Reguladora de Establecimientos de Hostelería y Asimilados*, aprobada por el Ayuntamiento en Pleno el 11 de diciembre de 1992 (BOB núm. 31, de 8 de febrero de 1993), incorporando las bocaterías como actividades clasificadas, ya que su funcionamiento ocasiona efectos aditivos sonoros en el entorno. En todo caso, se sometía a la consideración de esta corporación municipal la posibilidad de incluir a estos establecimientos en el Grupo I o II de la Ordenanza.

* **Expediente 648/97/15 (Recomendación nº 69/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que regularizara el uso de la franja de suelo que el proyecto de obra de urbanización del parque de Botica Vieja destina a aparcamiento en superficie, en la parte que invade la zona reservada por el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao (PGOUB) a sistema general de espacios libres y zonas verdes-Parque de Botica Vieja. Para ello podría optar entre una de estas dos opciones alternativas: 1. Incorporar al uso de parque la franja de aparcamiento en superficie que invade el sistema general de espacios libres y zonas verdes, dándole el tratamiento urbanizador adecuado; 2. Redactar un Plan Especial, al amparo de lo dispuesto en el art. 3.2.2 de la normativa urbanística del PGOUB, que permita reajustar la reserva de suelo prevista por el planeamiento básico para sistema general de espacios libres y zonas verdes. Esta recomendación se fundamentaba en el art. 7.5.19 de la Normativa Urbanística del PGOUB, que prohíbe el uso de aparcamiento público en superficie en las zonas calificadas como sistemas generales de espacios libres y zonas verdes afectadas a parques y paseos urbanos.

* **Expediente 1327/97/19 (Recomendación nº 6/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que revocara una sanción impuesta por una infracción de las previsiones de la Ordenanza Municipal de Limpieza Urbana reguladoras del horario de depósito de basuras, cuyo único elemento incriminatorio de cargo era el hecho de haber encontrado en el interior de una bolsa objeto de inspección documentos que relacionaban su contenido con el imputado en el expediente sancionador.

* **Expediente 1955/97/19 (Recomendación nº 76/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao la revocación de sendas sanciones que fueron impuestas al interesado en queja como consecuencia de determinados expedientes tramitados por infracción de las normas reguladoras de la OTA, pues se constató que las denuncias formuladas por quienes no ostentaban la condición de agentes de la autoridad no fueron objeto de la oportuna ratificación.

* **Expediente 1/98/160 (Recomendación nº 16/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que adoptase las medidas oportunas para que, en futuros ejercicios presupuestarios, antes de aplicar las nuevas tarifas propuestas, se constate que éstas han sido aprobadas y publicadas en el Boletín Oficial del País Vasco. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Hacienda.

* **Expediente 11/98/200 (Recomendación nº 23/1998).** Con ocasión de la convocatoria hecha pública por el Ayuntamiento de Bilbao para la provisión en propiedad de plazas de plantilla del Cuerpo de Policía Local, cuyas bases fueron publicadas en el BOB nº 22, de 3 de febrero, se recomendó a la referida corporación municipal que adoptase las medidas oportunas para garantizar que en la tramitación de la convocatoria ningún candidato resultase excluido, a) por el mero hecho de haber sido condenado por delito doloso, si la pena ya estuviese cumplida, o b) por haber sido excluido de un proceso selectivo para el acceso a algún cuerpo de policía del País Vasco, al haber sido sancionado por falta disciplinaria, cuando hubiera transcurrido el plazo de prescripción de dicha falta.

* **Expediente 177/98/20 (Recomendación nº 28/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que el reconocimiento de la condición de beneficiario de la asistencia médico-farmacéutica concertada con Igualmequiza se hiciera extensiva a todos los cónyuges de los funcionarios del Ayuntamiento acogidos al régimen de la MUNPAL, siempre que tales cónyuges dependieran económicamente de estos funcionarios y no tuvieran derecho a otro tipo de asistencia sanitaria, y sin que, a tal efecto, fuera preciso aportar ninguna acreditación o certificado de convivencia.

* **Expediente 603/98/19 (Recomendación nº 42/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que devolviera al interesado en queja la cantidad que había abonado en concepto de tasa por retirada del vehículo, pues el expediente sancionador que se había tramitado de manera paralela fue objeto de archivo, ya que los servicios municipales entendieron que en el lugar del que el vehículo fue retirado no existía señalización adecuada que impidiera la parada de los vehículos. En consecuencia, la actuación municipal de retirada no estaba justificada, porque el conductor del vehículo no había cometido infracción alguna.

- Ayuntamiento de Derio

* **Expediente 1922/97/23 (Recomendación nº 39/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Derio que iniciara de oficio un expediente administrativo para certificar la residencia de un ciudadano en el municipio citado. Para la tramitación de ese expediente, el Ayuntamiento podría disponer de los medios de prueba e informes que estimara oportunos, que, en todo caso, deberían trasladarse al interesado junto con la propuesta de resolución, según establece el artículo 84 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para que éste pudiera presentar las alegaciones que estimara pertinentes.

- Ayuntamiento de Erandio

* **Expediente 975/97/17 (Recomendación nº 147/1997).** Se recomendó al Ayuntamiento de Erandio que determinara si una actividad de bar se ajustaba a las medidas correctoras impuestas en la preceptiva licencia de funcionamiento.

- Ayuntamiento de Ermua

* **Expediente 345/96/15 (Recomendación nº 56/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento que reconociera la ocupación indebida de un terreno privativo e indemnizara a los afectados por el valor de dicho suelo, conforme a la tasación urbanística efectuada por el propio Ayuntamiento a otros efectos.

- Ayuntamiento de Güeñes

* **Expediente 1659/98/17 (Recomendación nº 105/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Güeñes que mediante decreto de alcaldía acordase la inmediata clausura de sendas actividades de hostelería, hasta tanto no se adecuen a la legislación vigente.

- Ayuntamiento de Lezama

* **Expediente 242/97/15 (Recomendación nº 94/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Lezama que resolviera el acceso a un nuevo pabellón industrial sin que el tráfico pesado afectase al camino rural colindante.

c/ Ayuntamientos de Gipuzkoa**- Ayuntamiento de Andoain**

* **Expediente 1550/96/22 (Recomendación nº 173/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Andoain que reconociese su responsabilidad patrimonial y evaluase el daño causado en los bienes de la interesada en queja, dado que las lesiones sufridas se derivaban de una deficiente vigilancia y mantenimiento de las vías públicas.

* **Expediente 1158/97/15 (Recomendación nº 35/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Andoain que revocara una resolución de la Alcaldía por la que se denegaba la solicitud para la instalación de acometida de gas natural en determinados inmuebles y, en su lugar, dictara una nueva resolución autorizando tal instalación de gas en los términos solicitados por los vecinos.

* **Expediente 1227/97/15 (Recomendación nº 34/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Andoain que revocara una resolución de la Alcaldía por la que se denegaba una solicitud para la instalación de acometida de gas natural en determinado inmueble y, en su lugar, dictara una nueva resolución autorizando tal instalación de gas en los términos solicitados por los vecinos. . Para un mejor conocimiento del asunto, ver selección de quejas del área de Urbanismo y Vivienda.

* **Expediente 1519/97/17 (Recomendación nº 10/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Andoain que iniciase de oficio un expediente de investigación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 45 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, para determinar la situación y titularidad de los terrenos que circundan a determinados inmuebles, ya que los datos existentes son contradictorios al respecto.

- Ayuntamiento de Aretxabaleta

* **Expediente 1146/97/19 (Recomendación nº 13/998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Aretxabaleta la inscripción padronal de unos vecinos del referido municipio cuya incorporación al registro correspondiente había sido denegada por estar residiendo en unas viviendas que carecían de la licencia municipal de primera ocu-

pación. Para un mejor conocimiento del asunto, ver selección de quejas del área de Interior.

- Ayuntamiento de Arrasate

* **Expediente 51/98/15 (Recomendación nº 43/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Arrasate que efectuara una nueva oferta de permuta a los titulares de determinados derechos de enterramiento en el nuevo cementerio de San Cristóbal, a cambio de sus derechos en el cementerio de Aldai. El criterio a respetar en esta nueva oferta de permuta debería ser el que en su día estableció la Comisión Municipal Permanente mediante acuerdo de 8 de febrero de 1957, es decir, que sean "terrenos similares", bien por capacidad de enterramiento o bien por superficie de suelo. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Obras Públicas.

- Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián

* **Expedientes 1568/96/16, 664/97/16, 1303/97/16, 247/98/16, 657/98/16, 1393/98/16 (Recomendación nº 82/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que el importe de las tasas por actualización de derechos funerarios que se determine en la ordenanza municipal correspondiente fuera único, independientemente de factores como las características de la sepultura que se transmite, el grado de parentesco con el titular originario de quien la adquiere, o si ésta se produce por vía sucesoria o intervivos. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Hacienda.

* **Expediente 1083/97/23 (Recomendación nº 166/1997)**. Se recordó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián el deber legal de responder de manera expresa a todos y cada uno de los escritos presentados por los ciudadanos.

* **Expediente 1729/97/23 (Recomendación nº 24/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que dictara resolución expresa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por el reclamante, en virtud de la obligación recogida en los artículos 42 y 43 de la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, una vez instruido el expediente de responsabilidad patrimonial correspondiente conforme a las prescripciones establecidas en el RD 429/1993 de 26 de marzo.

* **Expediente 735/98/15 (Recomendación nº 37/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que revisara de oficio una resolución del Concejal-Delegado de Urbanismo, dictada en virtud de las facultades delegadas por el Alcalde, por la que se concedía a una comunidad de propietarios licencia de obra menor para la rehabilitación de un torreón-cúpula existente en el chaflán del edificio. La causa de la revisión sería que dichas obras, por afectar a un elemento estructural de la cubierta y por su complejidad técnica, debían conceptuarse como obras mayores, y requerían, para ser tramitadas, la presentación de un proyecto técnico redactado por un arquitecto superior. Asimismo, una vez iniciado el procedimiento de revisión de oficio, debería suspender de inmediato y de forma simultánea la ejecución del acto por el que se autorizaban dichas obras, ya que, de no actuar así, se podrían causar perjuicios de imposible o difícil reparación (art. 104 Ley 30/1992 RJAP-PAC) en un edificio clasificado de grado II por el Catálogo del patrimonio Urbanístico de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Donostia/San Sebastián, precisamente por disponer de elementos constructivos o arquitectónicos singulares en la cubierta.

- Ayuntamiento de Irun

* **Expedientes 590/97/23 (Recomendación nº 129/1997) y 985/96/23 (Recomendación nº 128/1997).** Se recomendó al Ayuntamiento de Irun que revocara una resolución desestimatoria de responsabilidad patrimonial solicitada ante ese Ayuntamiento, pues ésta se había dictado considerando que el daño no era imputable a esa administración, ya que el servicio público cuyo funcionamiento produjo el daño se presta mediante una empresa concesionaria. De este modo, se sugirió que se debería dictar una nueva resolución que tuviera en cuenta a quién sería imputable la responsabilidad, en qué cuantía se fijaría la indemnización y, en todo caso, la responsabilidad del propio Ayuntamiento como garantía que asegurara el resarcimiento de la víctima.

- Ayuntamiento de Sorluze/Placencia de las Armas

* **Expediente 1913/97/20 (Recomendación nº 11/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Sorluze/Placencia de las Armas que suspendiese el nombramiento de la persona idónea para el desempeño de la secretaria del Juzgado de Paz hasta tanto se asegurase que dicha propuesta era resultado de un proceso en el que se respetan los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben presidir el acceso y la carrera profesional de los empleados públicos.

- Ayuntamiento de Zarautz

* **Expediente 818/96/23 (Recomendación nº 83/1997).** Se recomendó al Ayuntamiento de Zarautz que revocara una resolución desestimatoria de responsabilidad patrimonial solicitada por un ciudadano debido a los daños ocasionados por el funcionamiento de una empresa contratada por ese Ayuntamiento, ya que no siguió el procedimiento establecido a tal efecto. Se aceptó esta recomendación y se revocó la resolución.

* **Expediente 1393/97/19 (Recomendación 41/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Zarautz que, previos los trámites procedimentales oportunos, la Ordenanza municipal reguladora del Estacionamiento en Zonas de Estacionamiento Limitado de ese municipio incluyera alguna previsión que tuviera en cuenta la condición de "residentes" en las zonas afectadas por la medida restrictiva, a efectos de discriminarlos positivamente, excluyéndoles, previo cumplimiento, en su caso, de condiciones admitidas en derecho, de la aplicación del régimen general aprobado.

D) OTRAS INSTITUCIONES AFECTADAS**a/ Mancomunidades, consorcios y parques de Bizkaia****- Mebisa/Metro Bilbao**

* **Expediente 3/98/160 (Recomendación nº 17/1998).** Se recomendó a Mebisa/Metro Bilbao que adoptase las medidas oportunas con el fin de que en futuros ejercicios presupuestarios, antes de aplicar las nuevas tarifas propuestas, se constate que éstas han sido aprobadas y publicadas en el Boletín Oficial del País Vasco.

- Consorcio de Aguas

* **Expedientes 206/95/16 y 1072/96/16 (Expediente colectivo).** El Consorcio de Aguas del Gran Bilbao, previo el correspondiente acuerdo de los municipios

asociados, deberá adecuar el cobro del canon de saneamiento a los nuevos condicionantes introducidos por la legislación de haciendas locales, en particular en lo relativo a la aprobación de las respectivas ordenanzas fiscales y a la determinación mediante éstas de los elementos esenciales de esta tasa, tales como el hecho imponible, los sujetos pasivos, exenciones, etc. Entre tanto, deberán anularse las liquidaciones giradas por este concepto a aquellos usuarios del servicio de abastecimiento de agua que se ven en la imposibilidad de utilizar la red general de saneamiento.

b/ Administraciones corporativas

- Colegio de Abogados de Bizkaia

* **Expediente 1253/96/21 (Recomendación nº 50/1997).** Las decisiones de los colegios de abogados que resuelven sobre las denuncias formuladas por los ciudadanos frente a presuntas actuaciones profesionales negligentes de los abogados afectan a los intereses de aquéllos y, por tanto, son recurribles ante el Consejo Vasco de la Abogacía o, en su caso, susceptibles de ser planteadas en vía jurisdiccional. Por ello, con independencia de la vía procedimental que el colegio adopte en la tramitación de la queja, la notificación de la resolución adoptada debe hacer mención de los recursos que procedan. En el caso objeto de queja, la denuncia planteada por la reclamante había sido tramitada como un informe sobre responsabilidad civil de un letrado, por lo que el colegio había considerado que no había posibilidad de recurso. El Ararteko recomendó que se efectuase una nueva notificación del acuerdo de la Junta de Gobierno, con expresa mención de los recursos procedentes. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Justicia.

2. RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS

A) GOBIERNO VASCO

- Departamento de Cultura

EITB

* **Expediente 129/97/21 (Recomendación nº 175/1997)**. EITB denegó la emisión de un spot publicitario sobre una campaña de solidaridad con los pueblos del Tercer Mundo, alegando que el anuncio carecía de contenido mercantil. El Ararteko recomendó su emisión, no sólo porque el spot contribuía a la difusión de los valores superiores del ordenamiento jurídico, sino porque en otras ocasiones EITB había emitido anuncios de contenido similar.

- Departamento de Educación, Universidades e Investigación

* **Expediente 1713/98/20 (Recomendación nº 79/1998)**. Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que adoptara las medidas oportunas para asegurar que la solicitud de inscripción de una niña para el curso 98-99 se tramitara considerando su segunda petición de inscripción en determinado centro de Getxo, conforme al orden de prioridad que le correspondiera, según los criterios del baremo que rige la admisión de los alumnos y considerando su residencia en el municipio de Getxo. Para un mejor conocimiento del asunto, ver resumen de quejas del área de Educación.

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

* **Expediente 228/97/20 (Recomendación nº 27/1998)**. En el caso concreto de los contratos de profesores asociados que habían dado lugar a la queja tramitada, se recomendó a la UPV/EHU que revisara la labor de evaluación de las comisiones de valoración, de tal manera que, si como consecuencia de ella variasen las propuestas de adjudicación aprobadas en su momento, se adoptasen las medidas oportunas para compensar los perjuicios causados a los interesados afectados. Para un mejor conocimiento del asunto, ver resumen de quejas del área de Función Pública.

- Departamento de Hacienda y Administración Pública

* **Expediente 622/97/20 (Recomendación nº 97/1997)**. Se recomendó al Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco que hiciera extensiva la aplicación de la disposición adicional octava de la Ley de Presupuestos para 1997 a la funcionaria incoante de la queja, de forma que se reconociese su adscripción definitiva al puesto vacante que ocupa en la actualidad.

* **Expediente 1593/97/20 (Recomendación nº 12/1998)**. Se recomendó al Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco que hiciera extensiva la aplicación de la disposición adicional octava de la Ley de Presupuestos para 1997 a la funcionaria incoante de la queja, de forma que se reconociese su adscripción definitiva al puesto vacante que ocupaba.

- Departamento de Interior

* **Expediente 1289/97/19 (Recomendación nº 51/1998)**. Se recomendó al Departamento de Interior la revocación de oficio de una sanción impuesta por infrac-

ción de las normas reguladoras del tráfico porque la denuncia no fue notificada en el momento de constatarse la contravención, habiéndose justificado tal omisión, en el boletín que posteriormente fue remitido al propietario del vehículo, por una genérica “seguridad de los demás usuarios”.

*** Expediente 2014/98/19 (Recomendación nº 91/1998).** Se recomendó al Departamento de Interior que estimara un recurso interpuesto contra una resolución sancionadora impuesta al titular de un vehículo por el incumplimiento del deber de colaboración previsto en el artículo 72.3 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial -identificación del conductor del vehículo con el que pudiere haberse cometido la infracción perseguida-. La recomendación traía causa del hecho de que el titular del vehículo había identificado a la persona que lo tenía a su disposición en el día y la fecha en la que la infracción pudo cometerse, habiendo ésta corroborado tal extremo, si bien afirmando que en el día y la hora en la que pudo cometerse la contravención se encontraba en otro lugar por motivos de trabajo. Para corroborar tal aserto propuso la práctica de determinada prueba testifical. A la vista de tal respuesta, el órgano competente de la Dirección de Tráfico y Parque Móvil incoó al titular del vehículo un expediente por incumplir el deber de comunicar la identificación del conductor, culminando con la pertinente sanción. Para un mejor conocimiento del asunto, véanse resúmenes de queja del área de Interior.

- Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente

*** Expediente 636/96/15 (Recomendación nº 153/1997).** Se recomendó al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente que se introdujeran en las futuras convocatorias de viviendas criterios correctores, para evitar que se reprodujeran en posteriores ocasiones situaciones fácticas de discriminación entre los ciudadanos, cuando existen medios de prueba que permiten acreditar la efectiva capacidad económica de los solicitantes y que sus niveles de renta no superan los límites establecidos en las bases de la convocatoria, especialmente en los supuestos de cumplimiento de un deber constitucional, servicio militar y de excedencias temporales.

*** Expediente 351/97/23 (Recomendación nº 7/1998).** Se recomendó al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente que, por medio de los servicios de la Delegación Territorial de Bizkaia, diera respuesta a la solicitud presentada por el promotor de la queja. De este modo, debería llevarse a cabo la medición del trastero, conforme a lo dispuesto en las Ordenanzas de Diseño, aprobadas por Orden de 18 de mayo de 1994, todo ello basándose en sus competencias en la declaración definitiva de las viviendas de protección oficial. Asimismo, en el caso que procediese, debería adecuarse la superficie útil real del trastero al precio de venta y a las medidas de carácter financiero aprobadas por ese departamento.

*** Expediente 1784/97/23 y 473/98/23 (Recomendación nº 52/1998).** Se recomendó al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente lo siguiente: 1- Que su Consejero revocara sendas resoluciones por las que se resolvían los recursos ordinarios y dictara otras que reconocieran el derecho de los interesados a obtener ayudas directas, con relación a la solicitud presentada sobre una vivienda de protección oficial, trastero y garaje. El fundamento principal de la recomendación era que se había acreditado convenientemente en el expediente seguido al efecto un ahorro previo en cuantía superior al 20% del precio de la vivienda más anejos mediante capital mobiliario presentado. 2. Asimismo, que adoptara las medidas ade-

cuadas para garantizar que las ayudas directas se otorgan a aquellos/as ciudadanos/as que han acreditado disponer de un nivel de ingresos suficientes para ser adjudicatarios/as de una vivienda de protección oficial. Es decir, que se establezcan idénticos umbrales económicos mínimos para ser adjudicatario/a de una vivienda y obtener las ayudas directas, respondiendo al derecho a disfrutar de una vivienda digna del artículo 47 que, junto al principio de igualdad material del artículo 9.2, es recogido por la Constitución.

* **Expediente 1787/97/23 (Recomendación nº 80/1998)**. Se recomendó al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente lo siguiente: 1. Que llevara a cabo la medición de los trasteros correspondientes a las viviendas de determinado polígono, según regulan las Ordenanzas de Diseño aprobadas por Orden de 18 de mayo de 1994, basándose en las competencias de ese departamento en la declaración definitiva de las viviendas de protección oficial. Asimismo, en el caso que procediese, debería adecuarse la superficie útil real del trastero al precio de venta y a las medidas financieras aprobadas por tal departamento. Estas circunstancias, al margen de las acciones civiles que dispone el comprador respecto del vendedor, deberían llevar a ese departamento a iniciar de oficio un expediente de responsabilidad administrativa por el funcionamiento de los servicios públicos de vivienda según recogen el artículo 139 y ss. de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en función del perjuicio causado al comprador.

* **Expediente 212/98/15 (Recomendación nº 78/1998)**. Se recomendó al Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente que revocara una Orden por la que acordaba ejercitar el derecho de adquisición preferente de la vivienda, con sus anejos inseparables. El motivo y fundamento de esta recomendación era que los titulares de la vivienda habían desistido de forma fehaciente de su voluntad de transmitir, comunicándolo así a la Delegación Territorial de Álava con anterioridad al momento en el que el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente ejerció el derecho de tanteo sobre dicha vivienda. En consecuencia, habría desaparecido el presupuesto fáctico del que traía causa el derecho de tanteo, y sin él su ejercicio no era posible.

- Departamento de Sanidad

* **Expediente 2233/98/18 (Recomendación nº 99/1998)**. Se recomendó al Departamento de Sanidad que revisase una resolución denegatoria de la reclamación de gastos, dictando otra que estimara la petición del interesado de reintegro de gastos por transporte sanitario para ingreso en el centro más próximo a su domicilio habitual. Para un mejor conocimiento del asunto, véanse los resúmenes de queja del área de Sanidad y Bienestar Social.

Servicio Vasco de Salud/Osakidetza

* **Expediente 1793/97/20 (Recomendación nº 56/1998)**. Se recomendó al Servicio Vasco de Salud/Osakidetza que, al elaborar las listas de contratación temporal gestionadas por tal organismo, introdujera criterios objetivos de ordenación distintos al de la edad y más acordes con los principios de mérito y capacidad en aquellos supuestos en que no medien otros datos previos relativos a oposición o antigüedad. Para un mejor conocimiento del asunto, ver resumen de quejas del área de Función Pública.

B) ADMINISTRACIÓN FORAL

a/ *Diputación Foral de Bizkaia*

* **Expediente 674/94/18.** Se recomendó al Departamento Foral de Acción Social que se admitiera a trámite una solicitud para acogerse a un programa asistencial que había sido rechazada por haberse presentado, según consideraban, fuera de plazo. La recomendación se fundamentó en el hecho constatado de que la instancia fue depositada dentro del plazo previsto en la convocatoria pertinente en los servicios sociales del Ayuntamiento de la localidad en la que el interesado residía.

* **Expediente 1135/97/22 (Recomendación nº 157/1997).** Se recomendó al Departamento de Transportes de la Diputación Foral de Bizkaia que introdujeran en el servicio de transporte Bizkaibus las reducciones a los miembros de las familias numerosas que prevé el art. 21 de la Ley 25/71 en aquellos trayectos que enlacen dos términos municipales distintos.

* **Expediente 608/98/16 (Recomendación nº 60/1998).** Se recomendó al Departamento de Hacienda y Finanzas que, antes de comprobar el cumplimiento del resto de requisitos contemplados en el art. 9 del Decreto Foral nº 145/90, procediera a la devolución de las cuotas soportadas por el interesado en queja, en concepto de IVA, sobre los servicios de psicología prestados a un paciente.

C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

a/ *Ayuntamientos de Álava*

- Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz

* **Expediente 326/97/19 (Recomendación nº 150/1997), Expediente 815/97/19 (Recomendación nº 151/1997), Expediente 1339/97/19 (Recomendación nº 158/1997) Expediente 92/98/19 (Recomendación nº 73/1998) y Expediente 195/98/19 (Recomendación nº 75/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz la revocación de las resoluciones sancionadoras recaídas en sendos procedimientos sancionadores tramitados por infracción de las normas reguladoras del tráfico, al haber constatado irregularidades en la forma en la que fueron notificados los acuerdos dictados en los expedientes.

b/ *Ayuntamientos de Bizkaia*

- Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana/Abanto-Zierbena

* **Expediente 1486/96/22 (Recomendación nº 99/1997).** Se recomendó al Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana/Abanto-Zierbena que requiriera a los titulares de una caseta para su legalización y, en su caso, que adoptase las medidas de disciplina urbanística procedentes.

* **Expediente 179/98/23 (Recomendación nº 63/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Getxo lo siguiente: 1. Que revocase una resolución por la cual se desestimó una reclamación de responsabilidad patrimonial de la administración efectuada por los daños sufridos a consecuencia de una caída en ese municipio, ya que en el expediente del que trae causa dicha resolución no se consideró necesaria -conforme a lo establecido en los artículos 7 y 9 del RD 429/1993, de 26 de marzo, por el cual se aprueba el reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial- la práctica de pruebas, en concreto de la de-

claración de testigos presenciales, que pudieran servir para determinar la relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva que pudiere haber existido entre el daño producido y el funcionamiento del servicio municipal de mantenimiento y cuidado de las vías urbanas. 2. Asimismo, que se retrotrajera el expediente a la fase previa a la propuesta de resolución y practicara las pruebas citadas. 3. Que dictase una nueva resolución en la que, tomando como base la determinación de la realidad de los hechos alegados y que éstos fueran imputables objetivamente al servicio municipal encargado de la seguridad de los lugares públicos, se reconociese o no la responsabilidad patrimonial de ese Ayuntamiento, y, en caso de haberla, se indemnizara a la reclamante por los daños sufridos en la cantidad debidamente acreditada en el expediente. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Organización Administrativa.

- Ayuntamiento de Bilbao

* **Expediente 1296/96/19 (Recomendación nº 58/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que se pusiera a disposición del interesado en queja el vehículo de su propiedad embargado por impago de sanciones impuestas por infracciones de las normas reguladoras del tráfico, por entender que en la vía de apremio no se ha tenido en cuenta el orden de prelación de bienes susceptibles de ser afectos a tal actuación administrativa. Para un mejor conocimiento del asunto, ver resúmenes de queja del área de Organización Administrativa.

* **Expediente 1446/96/19 (Recomendación nº 134/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que reconociera su responsabilidad patrimonial administrativa por las lesiones sufridas por una ciudadana que se cayó en una acera. Para un mejor conocimiento del asunto, ver resúmenes de queja del área de Organización Administrativa.

* **Expediente 1412/98/22 (Recomendación nº 81/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que adecuara el art. 8.2.d) de la Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica a las prescripciones que sobre el alcance del hecho imponible de este tributo señala la Norma Foral 7/89 del Territorio Histórico de Bizkaia, del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Asimismo, se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que revocara de oficio las liquidaciones giradas al promotor de la queja en concepto de Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica por ser titular de un remolque de peso inferior a 750 kg.

* **Expediente 2129/98/22 (Recomendación nº 94/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que revocara de oficio sendas resoluciones por las que se desestimaba la aplicación de la exención recogida en el art. 6.1.d) de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, en relación con un vehículo propiedad del promotor de la queja, al concurrir en su titular los requisitos exigidos por el art. 6.1.d) de mencionada Ordenanza y el art. 26 de la Norma Foral 7/97, de Medidas Tributarias para 1997 para aplicar la exención por minusvalía. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Hacienda.

- Ayuntamiento de Lekeitio

* **Expediente 1191/97/17 (Recomendación nº 174/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Lekeitio que de inmediato adoptara las medidas precisas para precintar el equipo musical instalado en una actividad de bar-restaurante de la localidad.

Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Medio Ambiente.

- Ayuntamiento de Markina-Xemein

* **Expediente 1590/97/17 (Recomendación nº 57/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Markina-Xemein que mediante decreto de alcaldía debería acordarse, como medida cautelar, la inmediata clausura de la actividad de sociedad cultural gastronómica que se desarrolla en el primer piso de un inmueble, tal como reiterada jurisprudencia ha señalado en este sentido, hasta que se obtengan las preceptivas licencias que garanticen el correcto funcionamiento de la instalación. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Medio Ambiente.

c/ Ayuntamientos de Gipuzkoa

- Ayuntamiento de Arrasate

* **Expedientes 904/98/23, 905/98/23, 907/98/23 y 909/98/23 (Expediente Colectivo) (Recomendación nº 77/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Arrasate que incluyera en el padrón municipal de habitantes del municipio a los promotores de la queja y, que para materializar la inscripción, el empadronamiento se efectuara en la dirección o lugar que los servicios sociales de la corporación entendieran conveniente. Para un mejor conocimiento del asunto ver resúmenes de queja del área de interior.

- Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián

* **Expediente 687/96/15 (Recomendación nº 95/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que investigara si había podido existir algún tipo de responsabilidad por dejación, al no ejecutar el decreto de alcaldía que ordenaba el derribo de unas obras ilegales que quedaron legalizadas con la aprobación del nuevo Plan General de Ordenación Urbana.

* **Expediente 306/97/17 (Recomendación nº 9/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que incoara un expediente para la retirada o supresión del conducto de salida de un deflector instalado sin las pertinentes autorizaciones, en la fachada de un edificio.

* **Expediente 1345/97/19 (Recomendación nº 135/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián la devolución al interesado en queja de las cantidades que en concepto de tasas por retirada y depósito de vehículo hubo de abonar para recobrar su posesión. Para más información, ver resumen de quejas del área de Interior.

D) OTRAS INSTITUCIONES AFECTADAS

a/ Mancomunidades, consorcios y parques de Bizkaia

- Mebisa/Metro Bilbao

* **Expedientes 553/97/23, 728/98/23, 1963/98/23 y 2140/98/23 (Recomendación nº 47/1998)**. Se recomendó a Mebisa/Metro Bilbao lo siguiente:
1. Que estableciera los mecanismos correspondientes para iniciar, tramitar y resolver de nuevo los expedientes de responsabilidad patrimonial en relación con las reclama-

ciones que plantearon los promotores/as de las quejas, por los daños sufridos por diversos accidentes ocurridos en sus instalaciones. A lo largo de la instrucción debería determinarse si los daños alegados por los y las reclamantes se deben al funcionamiento normal o anormal del servicio público de transportes, para lo cual deberían practicarse los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos alegados, amén de establecer un período de audiencia mediante el que las personas interesadas podrían presentar alegaciones. 2. Que considerase, en su caso, y a la vista del artículo 123 de la Ley de Expropiación Forzosa y 98.3 de la Ley 13/95, de Contratos de las Administraciones Públicas, cuál es el órgano responsable, en qué cuantía se fija la indemnización y, asimismo, en cumplimiento de la constante jurisprudencia del Tribunal Supremo, determinase la responsabilidad del propio Consorcio de Transportes como garantía que asegure el resarcimiento de la víctima. 3. De la misma forma, que tuviera en cuenta el contenido de la presente recomendación en sucesivos expedientes de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados por los servicios públicos. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Organización Administrativa.

3. RECOMENDACIONES PENDIENTES

A) GOBIERNO VASCO

- Departamento de Cultura

EITB

* **Expediente 66/96/210 (Recomendación nº 113/1998).** Se recomendó a EITB que para garantizar el derecho de acceso a los medios públicos de comunicación a los grupos sociales y políticos representativos y a aquellos de menos significación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 5/1982, de 20 de mayo, de creación del Ente Público "Radio Televisión Vasca", su Consejo de Administración adoptara los acuerdos necesarios para promover las siguientes medidas: a) Efectuar un análisis en profundidad sobre los colectivos sociales que, a lo largo del año 1998, han accedido a la programación de EITB para difundir sus opciones y planteamientos ideológicos, examinando el modo concreto, los espacios y el tiempo en que dicho acceso se ha materializado, con el fin de determinar si se ha dado cabal cumplimiento al mandato legal de respetar el pluralismo de la sociedad vasca; b) Elaborar un plan detallado sobre el modo en que el derecho de antena va a desarrollarse en el futuro, precisando las diferentes vías de materialización (espacios específicos de emisión periódica, difusión eventual de anuncios, participación de representantes de los grupos en programas de opinión y/o debate, inclusión de declaraciones de aquéllos en informativos...) y estableciendo al efecto criterios objetivos, tanto para determinar la representatividad y, en su caso, la significación de los grupos, como para distribuir entre ellos los espacios disponibles; y c) Controlar periódicamente el tiempo dedicado a informar sobre la actividad que desarrollan los grupos sociales en los informativos, así como la relación de las personas invitadas o entrevistadas en los programas informativos, culturales, de debate, etc. o -si llegasen a crearse- en los espacios destinados específicamente a la divulgación de las distintas opciones ideológicas. Esta información debería ser transmitida, del modo que reglamentariamente esté determinado, a la comisión del Parlamento Vasco que ejerza las funciones de control sobre el Ente a los efectos oportunos. Para un mejor conocimiento del asunto, nos remitimos a los resúmenes de queja del área de Cultura y Bilingüismo.

- Departamento de Educación, Universidades e Investigación

* **Expediente 2000/98/23 (Recomendación nº 95/1998).** Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que iniciase de oficio un expediente de responsabilidad patrimonial de la administración, a la vista de las lesiones sufridas por una alumna de un centro público durante las actividades escolares propias del servicio público educativo, y lo tramitara conforme al artículo 142 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del RD 429/1993 que lo desarrolla.

* **Expediente 2247/98/20 (Recomendación nº 100/1998).** Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que adecuara el contenido de las vigentes instrucciones sobre gestión de lista de candidatos/as a sustituciones en centros públicos no universitarios (Resolución, del Director de Gestión de Personal, de 13 de septiembre de 1995), de tal modo que, de estimarse preciso, se facultara

y regulara el ingreso de candidatos que no dispongan de requisitos lingüísticos en aquellas especialidades en las que el número de interesados resulte insuficiente para atender la demanda de sustituciones.

Universidad del País Vasco

* **Expediente 2288/98/20 (Recomendación nº 97/1998)**. Se recomendó a la Universidad del País Vasco que, utilizando la vía del recurso administrativo formulado por el interesado en queja -cauce que legitima la revisión de los actos administrativos-, adoptara las medidas oportunas que asegurasen la revisión de la labor de evaluación de la comisión constituida con motivo de la convocatoria anunciada para la provisión de una plaza de profesor asociado de la Escuela de Enfermería de Donostia/San Sebastián (área de conocimiento: enfermería; salud comunitaria II), en particular en lo que se refiere al apartado del baremo relativo a la experiencia profesional y, en consecuencia, dictara una nueva resolución motivada que, en cuanto al fondo del asunto, tuviera en cuenta las consideraciones doctrinales realizadas con respecto al concepto de salud pública/salud comunitaria.

* **Expediente 2316/98/20 (Recomendación nº 96/1998)**. Se recomendó a la Universidad del País Vasco que arbitrara las medidas oportunas que garantizaran el acceso excepcional al segundo de los cursos de los que consta el "Master Universitario en Gestión de la Seguridad", organizado por el Departamento de Ingeniería Química y del Medio Ambiente de la Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Industrial e Ingeniería Técnica en Topografía de esa UPV/EHU en Vitoria/Gasteiz, a todos aquellos interesados a los que, habiendo cursado el primero de los cursos, se les hubiere denegado la matrícula por acreditar una titulación universitaria de primer ciclo (diplomado, ingeniero técnico y/o arquitecto técnico) y no disponer, en consecuencia, de una titulación universitaria superior. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Educación.

- Departamento de Hacienda y Administración Pública

* **Expediente 1605/97/20 (Recomendación nº 3/1998)**. Se recomendó al Departamento de Hacienda y Administración Pública que adoptara las medidas oportunas que posibilitasen el acceso a la prestación de servicios de carácter temporal, fijos, al menos en supuestos de necesidades interinas de largo plazo, a eventuales interesados que gozasen de la condición de funcionarios o de contratados laborales. Para un mejor conocimiento del asunto, ver resumen de quejas del área de Función Pública.

* **Expediente 1700/97/18 (Recomendación nº 93/1998)**. Se recomendó al Departamento de Hacienda y Administración Pública que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52.1 de la Ley 6/1989, de Función Pública Vasca, se reconociera el derecho de la promotora de la queja a ocupar un puesto correspondiente a su Cuerpo A-1 desde el momento en que accedió a él. De modo consustancial, el tiempo en el que, a pesar de haber accedido al Cuerpo A-1, permaneció en una plaza no abierta a su Cuerpo, se reconociese a todos los efectos como prestado en éste. Asimismo, que su primer destino en un puesto abierto al Cuerpo A-1 fuese considerado como adscripción provisional, en lugar de comisión de servicios y, en consecuencia, fuese incluida dentro del ámbito de aplicación de la disposición adicional 8ª, de la Ley 10/1996, de 27 de diciembre. Para un mejor conocimiento del asunto, véanse los resúmenes de queja en el área de Función Pública.

- Departamento de Industria, Agricultura y Pesca

* **Expediente 14/98/160 (Recomendación nº 62/1998)**. Se recomendó al Departamento de Industria, Agricultura y Pesca que, mientras en la prestación del servicio público de suministro de gas natural concurren las notas que, según el Tribunal Constitucional, caracterizan a las prestaciones patrimoniales de carácter público, es decir, tratarse de un servicio público esencial y no existir concurrencia efectiva con el sector privado en su prestación, el cobro de los derechos de alta e inspección habría de establecerse mediante una norma con rango formal de Ley. Asimismo, que debería instarse de las empresas suministradoras de gas la anulación de los cobros efectuados en concepto de "derechos de alta e inspección", así como en cualquier otro concepto que no goce de la correspondiente cobertura legal, y procediéndose, en consecuencia, a la devolución de las cantidades ingresadas por los usuarios en tales conceptos. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Hacienda.

- Departamento de Interior

* **Expediente 1133/95/19**. Se recomendó que se diera formal respuesta a un escrito en el que el interesado solicitaba se anulase una sanción por infracción de las normas reguladoras del tráfico.

* **Expediente 261/97/21 (Recomendación nº 49/1998)**. Se recomendó al Departamento de Interior que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 495 LEC, los agentes de la Ertzaintza se abstuviera de detener a persona alguna por la presunta comisión de una falta, salvo que concurren las excepciones contempladas en el precepto citado. En consecuencia, teniendo en cuenta lo inadecuado de la detención de los promotores de la queja, y a los efectos de reparar en la medida de lo posible los perjuicios causados, se recomendó, asimismo, que adoptase las medidas oportunas para la cancelación de cuantas anotaciones pudieran existir en los archivos y registros del Departamento de Interior como consecuencia de tales detenciones.

* **Expediente 477/97/21 (Recomendación nº 50/1998)**. Se recomendó al Departamento de Interior que, en virtud de lo establecido en el art. 268 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, los servicios de la Ertzaintza proporcionaran a la persona denunciante que lo solicite un resguardo de la denuncia formalizada. De acuerdo con el principio que obliga a los funcionarios policiales a facilitar la información tan amplia como sea posible de sus intervenciones, dicho resguardo consistiría en una copia sellada del escrito de denuncia y, en el supuesto de que ésta se haya presentado de forma oral, debería facilitarse a quien lo demande una copia de la transcripción escrita de su declaración.

* **Expediente 404/98/19 (Recomendación nº 111/1998)**. Se recomendó al Departamento de Interior que ordenara la instrucción de un expediente de informaciones previas, con el fin de clarificar los motivos que confluyeron para que unos funcionarios de la Ertzaintza identificaran a unas ciudadanas, así como la forma en la que se practicó un posterior cacheo a éstas.

* **Expediente 2008/98/18 (Recomendación nº 90/1998)**. Se recomendó al Departamento de Interior que revisara la denegación de una solicitud de asistencia a cursos de euskara presentada por un funcionario interino adscrito a él, y dictara una nueva resolución que tuviera en cuenta exclusivamente los criterios de autorización previstos en el vigente Acuerdo de Regulación de condiciones de trabajo del personal al

servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos. Para un mejor conocimiento del asunto, véanse los resúmenes de queja del área de Función Pública.

* **Expediente 2120/98/19 (Recomendación nº 110/1998)**. Se recomendó al Departamento de Interior que ordenase la instrucción de un expediente de informaciones previas para clarificar si la forma en la que se practicó determinada diligencia de identificación, y posterior detención, respetó los principios de adecuación, proporcionalidad y necesidad a que se refiere el artículo 34 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

- Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social

Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales

* **Expediente 1245/97/21 (Recomendación nº 86/1998)**. Se recomendó al Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales/Osalan que llevara a cabo verificaciones periódicas en aquellos talleres de reparación de automóviles que manipulan y reparan frenos y embragues, mediante los métodos de toma de muestra y análisis que recoge el Real Decreto 108/1991, de 1 de febrero, con objeto de comprobar de manera fehaciente y exacta si este tipo de actividades laborales han de estar incluidas dentro del Registro de empresas con riesgo al amianto y sometidas de este modo a los controles y medidas que la legislación contempla. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Trabajo y Seguridad Social.

B) ADMINISTRACIÓN FORAL

a/ Diputación Foral de Álava

* **Expedientes 317/98/23 y 435/98/23 (Expediente Colectivo) (Recomendación nº 88/1998)**. Se recomendó al Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación Foral de Álava que reconsiderase el contenido del convenio que anualmente suscribe con la Federación Alavesa de Pesca y Casting sobre la gestión de ciertos cotos de pesca, por cuanto tal convenio ampara que dicha gestión pueda ser llevada a cabo por medio de sociedades colaboradoras, sin contar con ninguna norma jurídica que le habilite para ello. Asimismo, que propusiera a las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava la modificación de la Norma Foral 8/1998, de 23 de febrero, por el que se da nueva redacción a la disposición adicional 7ª, punto 5º de la Norma Foral 33/97, de 19 de diciembre, de Ejecución de los Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Álava para 1998, y estableciera un precio público único para todos los usuarios en función de su costo, al margen de que la gestión de los cotos se realice por parte de la Diputación Foral o, de forma indirecta, por las sociedades colaboradoras, habida cuenta de la vulneración del principio de igualdad ante la ley en relación con el derecho de asociación que recoge la Constitución.

b/ Diputación Foral de Bizkaia

* **Expediente 1465/98/19 (Recomendación nº 53/1998)**. Se recomendó al Departamento de Obras Públicas de la Diputación Foral de Bizkaia que, previos los trámites oportunos, revocara una orden foral por la que se procedía a la adjudicación de un concurso, y retrotrajera las actuaciones hasta la propuesta de resolución, en cuya elaboración deberían tenerse en cuenta, exclusivamente, los criterios de adjudicación

previstos en el pliego de condiciones técnicas. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Organización Administrativa.

* **Expediente 9/98/160 (Recomendación nº 109/1998).** Se recomendó a la Diputación Foral de Bizkaia que adoptase las medidas necesarias para que la puesta a disposición de los ciudadanos, de manera efectiva, del Boletín Oficial del Territorio Histórico coincida con su fecha de publicación, de manera que las normas en él contenidas sean conocidas antes de desplegar sus efectos, tal como prescribe el ordenamiento jurídico vigente.

c/ Diputación Foral de Gipuzkoa

* **Expediente 1237/97/23 (Recomendación nº 154/1997).** Se recomendó a la Diputación Foral de Gipuzkoa que revocase una liquidación girada en concepto de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y practicase otra nueva comprensiva de la deducción por inversión de vivienda que incluyese todos los gastos derivados de la adquisición de la vivienda habitual excepto los intereses y, por tanto, las comisiones de apertura de créditos dirigidos a la adquisición de la vivienda, gastos de tasación, y más gastos que se encuentren adecuadamente justificados.

C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

a/ Ayuntamientos de Álava

- Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz

* **Expediente 1924/97/22 (Recomendación nº 22/1998).** Se recomendó al Centro de Protección de Animales del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, de cara a futuras actuaciones, que exigiese la acreditación de la representación para aceptar las renunciaciones a todos los derechos sobre los animales de compañía que presenten los/as ciudadanos/as en nombre del titular del animal, ya que el art. 32 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común requiere que, para renunciar a derechos en nombre de otra persona ante una administración, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. Asimismo, se recomendó que se iniciase un expediente de responsabilidad patrimonial de oficio para reparar los perjuicios que había ocasionado a la promotora de la queja la entrega de un pastor alemán de su propiedad, por parte del Centro de Protección Animal, sin su previo y formal consentimiento.

* **Expediente 1419/98/19 (Recomendación nº 67/1998).** En un expediente de queja tramitado por la negativa del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz a reconocer el derecho de un ciudadano a percibir el Ingreso Mínimo de Inserción, una Ayuda de Emergencia Social y una prestación alimenticia, se recomendó la revisión de oficio de la Resolución del Concejal Delegado del Área de Asuntos Sociales por la que se acuerda dicha denegación, con los efectos que fueran procedentes respecto a su parte dispositiva, y se tuviera en cuenta para ello que el domicilio del interesado es el que aparece reflejado en los asientos del padrón municipal de habitantes. El Ayuntamiento ha informado que no acepta la recomendación y que, en consecuencia, no procede la revocación de la resolución denegatoria, porque no es la cuestión del empadronamiento la única justificativa del rechazo de la petición cursada. A pesar del contenido de tal información, se insiste en el cumplimiento de la recomendación.

b/ Ayuntamientos de Bizkaia**- Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana/Abanto-Zierbena**

* **Expediente 7/97/22 (Recomendación nº 4/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana/Abanto-Zierbena que adoptara un acuerdo para reconocer a favor de la reclamante un derecho de paso a través de terrenos comunales que le permitiera acceder con vehículo rodado a la finca y vivienda de su propiedad, por establecerlo así el art. 567 en relación con el art. 4-1º y 3º del Código Civil. Al adoptar dicho acuerdo, el Ayuntamiento debería señalar en un plano el trazado del camino de acceso, determinando su anchura, y efectuar un replanteo sobre el terreno, estaquillando o señalizando el trazado del acceso y sus dimensiones.

- Ayuntamiento de Alonsotegi

* **Expediente 1844/97/17 (Recomendación nº 167/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Alonsotegi que ordenara la clausura de una sociedad recreativo-cultural hasta que los titulares de la instalación obtuvieran la preceptiva licencia de apertura que garantizara la adopción de las medidas necesarias para el correcto funcionamiento de la instalación, todo ello de conformidad con el procedimiento previsto en el RAMINP.

- Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano

* **Expediente 1555/97/17 (Recomendación nº 107/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano que adoptara las medidas necesarias para inspeccionar y controlar los ruidos que se derivan de los establecimientos de hostelería de esa localidad en horario nocturno, y, en concreto, que a este respecto se realice un seguimiento sobre uno determinado.

- Ayuntamiento de Arrieta

* **Expediente 1109/96/15 (Recomendación nº 17/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento que revocara la licencia de obras para legalizar la instalación de una caldera de calefacción, por ser contraria a derecho.

- Ayuntamiento de Barakaldo

* **Expediente 2249/98/17 (Recomendación nº 108/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Barakaldo que adoptase las medidas necesarias para inspeccionar y controlar los ruidos que se derivan de los establecimientos de hostelería de esa localidad en horario nocturno, y, en concreto, que se realice, a este respecto, un seguimiento sobre uno determinado.

- Ayuntamiento de Basauri

* **Expediente 1401/97/23 (Recomendación nº 20/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Basauri que revocara un decreto de alcaldía por el que se desestimó la reclamación por responsabilidad patrimonial de la administración que formuló el reclamante como consecuencia de los daños sufridos en su vehículo, habida cuenta de que dicha resolución no consideraba la relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva que existe entre el daño producido y el funcionamiento del servicio municipal de cuidado y mantenimiento de las vías urbanas. Posteriormente debería dictarse una nue-

va resolución en la que se reconociera la responsabilidad patrimonial de ese Ayuntamiento e indemnizar al reclamante por los daños sufridos en la cantidad debidamente acreditada en el expediente.

- Ayuntamiento de Bermeo

* **Expediente 707/97/15 (Recomendación nº 58/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bermeo que derogara el art. 4.2.3.6. a) de la Ordenanza Urbanística, tramitando un expediente de Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Bermeo, ya que dicha disposición no guarda relación y resulta discordante con la realidad de las edificaciones del suelo no urbanizable de Bermeo, la cual debe constituir el presupuesto de la normativa urbanística citada. Además, el instrumento urbanístico elegido, un simple y genérico apartado de la Ordenanza Urbanística, resultaba inadecuado. Una decisión de esta orden debería requerir la previa elaboración y tramitación de un documento pormenorizado y exhaustivo, como podrían ser los catálogos previstos en el art. 25 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Urbanismo y Vivienda.

- Ayuntamiento de Bilbao

* **Expediente 243/97/23 (Recomendación nº 126/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que resolviera una solicitud de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados por una empresa concesionaria, aun cuando se había solicitado una certificación de actos presuntos, ya que en ella no se hacía referencia al procedimiento obligado que debe versar sobre la determinación de la existencia o no de responsabilidad, quién es el órgano responsable, en qué cuantía se fija la indemnización y, asimismo, sobre la responsabilidad del propio Ayuntamiento como garantía que asegure el resarcimiento de la víctima.

* **Expediente 1655/97/19 (Recomendación nº 98/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que revocara una sanción impuesta por una infracción de las previsiones de la Ordenanza Municipal de Limpieza Urbana reguladoras del horario de depósito de basuras, cuyo único elemento incriminatorio de cargo era el hecho de haber encontrado en el interior de una bolsa objeto de inspección documentos que relacionaban su contenido con el imputado en el expediente sancionador.

* **Expediente 1694/97/21 (Recomendación nº 36/1998)**. Como consecuencia de una actuación policial, se dirigió al Ayuntamiento de Bilbao una recomendación en el siguiente sentido: a) Las actuaciones policiales de protección de la seguridad ciudadana consistentes en la identificación de las personas u otras comprobaciones en la vía pública no pueden ser indiscriminadas, pues resultan procedentes únicamente cuando vayan dirigidas al esclarecimiento de algún hecho delictivo causante de grave alarma social. En cualquier caso, el registro de las pertenencias personales debe limitarse a un control superficial realizado con las debidas garantías, lo que implica llevarlo a cabo en la propia vía pública -salvo que la persona afectada solicitase otra cosa- y, en todo caso, a la vista del interesado, sin que sea admisible obligar a éste a permanecer de espaldas mientras se realiza el control sobre sus pertenencias. b) De acuerdo con lo establecido en el art. 495 LECr, no se puede detener por simples faltas, salvo que el presunto reo no tuviese domicilio conocido ni diese fianza bastante para garantizar su comparecencia ante el Juzgado. En los supuestos en los que la

detención resulte procedente, la medida de registro corporal con desnudo integral no debe constituir una práctica habitual, estando justificada exclusivamente en aquellos casos en los que las circunstancias personales del detenido, las del delito imputado o la dinámica de la detención la conviertan en una medida necesaria, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En todo caso, el responsable de su adopción deberá hacer constar la decisión por escrito, con una motivación sucinta, de modo que resulte posible un posterior control sobre la adecuación de la medida. c) Los derechos de las personas detenidas -recogidos en el art. 520 LECr- deben respetarse en todo caso. A la vista del caso que nos ocupa, ha de insistirse en la obligación impuesta a los cuerpos policiales de poner en conocimiento de los padres o tutores de los detenidos menores de edad el hecho de la detención y el lugar de custodia. Si los responsables del menor no son hallados, habrá de darse cuenta inmediatamente al ministerio fiscal. Asimismo, en los casos de detención de personas extranjeras, la Policía Municipal habrá de prestar especial atención al nivel real de comprensión lingüística, recurriendo de oficio a la asistencia de un intérprete en cuanto surja la menor duda sobre la capacidad del detenido para comprender las razones de su detención o el contenido de sus derechos.

* **Expediente 1786/97/22 (Recomendación nº 29/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que reintegrara al promotor de la queja el importe del principal, recargos, intereses y costas abonados por impago en período voluntario de una liquidación girada en concepto de tasa de bomberos, ya que había transcurrido, desde su liquidación, el plazo de cinco años que señala el artículo 64.b) de la Ley General Tributaria para la prescripción de la deuda.

* **Expediente 13/98/160 (Recomendación nº 25/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que anulara los cobros efectuados por BILBOGAS, S.A. en concepto de derechos de alta e inspección por suministro de gas y, en consecuencia, devolviera las cantidades ingresadas por los usuarios en tal concepto. Asimismo, que, en el supuesto de que se adoptara el correspondiente acuerdo municipal, aprobara la oportuna Ordenanza fiscal reguladora de esta tasa, con el fin de dar cobertura legal a futuros hechos imponibles. Para un mejor conocimiento del asunto, ver el resumen de quejas del área de Hacienda.

* **Expediente 1368/98/21 (Recomendación nº 70/1998).** Como consecuencia de un expediente de queja tramitado a raíz de una detención llevada a cabo por funcionarios de su Policía Local, se envió Ayuntamiento de Bilbao una recomendación con las siguientes consideraciones: a) Respecto a la medida consistente en obligar a la persona detenida a desnudarse íntegramente en las dependencias policiales, hay que insistir en que el registro corporal no puede convertirse en una práctica habitual, sino que únicamente puede adoptarse en aquellos casos en que concurren criterios de razonabilidad y proporcionalidad que la justifiquen. A efectos de permitir el control posterior sobre dicha motivación, es preciso que ésta se haga constar por escrito, siquiera sucintamente. b) Cabe recordar el tenor literal del art. 520.2 LECr, de acuerdo con el cual toda persona detenida *“será informada, de modo que le sea comprensible, y de forma inmediata, de los hechos que se le imputan y las razones motivadoras de su privación de libertad, así como de los derechos que le asisten”*. Entre otras cosas, la disposición citada crea la obligación de dar a conocer los derechos en el momento mismo de la detención, elaborando el acta escrita al entrar en las dependencias policiales, y no únicamente en el momento previo a la declaración. Todo ello, con

independencia de que se pueda reiterar la información en presencia del abogado para que éste pueda comprobar que el detenido los ha comprendido. Asimismo, puesto que el citado precepto legal recoge una serie de derechos diferentes, que pueden ejercitarse independientemente, es conveniente que se modifique la redacción del acta de información de derechos, haciendo constar después de cada uno de ellos si la persona lo ha comprendido y su respuesta a cada ofrecimiento. c) En aplicación de lo dispuesto en el art. 520.1 LECr, la detención no puede prolongarse más allá *“del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos”*. Como se trata de un supuesto de privación de libertad, debe interpretarse de modo restrictivo, asumiendo que no todas las diligencias que se realizan con ocasión de una detención van dirigidas al esclarecimiento de los hechos, por lo que no justifican la prolongación de la detención. Por otra parte, en la medida en que en los casos de personas extranjeras haya que pedir información al Centro de Coordinación Permanente del CNP, es preciso que el Servicio de Seguridad Ciudadana tomen todas las medidas necesarias para agilizar los trámites y evitar dilaciones en la detención. d) El art. 523 LECr. recoge el derecho de la persona detenida a recibir visitas. Cuando el funcionario policial responsable de la investigación entienda que el ejercicio de ese derecho puede comprometer el éxito de aquélla, podrá denegar la visita, pero deberá hacer constar la decisión por escrito, con expresión de los motivos concurrentes, de modo que resulte posible el control posterior sobre la adecuación de la medida. La carencia de una dependencia adecuada para que pueda tener lugar la entrevista, que se menciona en uno de los informes del Servicio de Seguridad Ciudadana, ya había sido puesta de relieve en la actuación de oficio iniciada por el Ararteko a raíz de la visita realizada a la comisaría de Garellano. Puesto que existe un proyecto de obras para modificar esas dependencias, conviene que se tenga en cuenta la necesidad de contar con algún espacio adecuado para que las personas detenidas se puedan comunicar con sus allegados.

*** Expedientes 2536/98/20 y 34/98/200 (Expediente colectivo) (Recomendación nº 106/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que adoptase las medidas oportunas para revisar el contenido de las bases de la convocatoria hecha pública en el Boletín Oficial de Bizkaia nº 160 de 24 de agosto de 1998 para la provisión de plazas de auxiliar y subalternos de administración general, de modo que elimine la valoración escalonada del mérito relativo a la experiencia administrativa previa en corporaciones locales de entre 50.000 y 300.000 habitantes y demás administraciones públicas.

- Ayuntamiento de Erandio

*** Expediente 1387/97/23 (Recomendación nº 19/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Erandio revocase un decreto de alcaldía por el que se desestimaba la reclamación de responsabilidad patrimonial administrativa que formuló el promotor de la queja como consecuencia de los daños causados en su vehículo, puesto que la resolución citada no consideraba la relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva que existe entre el daño producido y el funcionamiento del servicio municipal de mantenimiento y cuidado de las vías urbanas. Posteriormente debería dictarse una nueva resolución en la que se reconociera la responsabilidad patrimonial de ese Ayuntamiento e indemnizar al reclamante por los daños sufridos en la cantidad debidamente acreditada en el expediente.

- Ayuntamiento de Galdakao

* **Expediente 1394/97/23 (Recomendación nº 155/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Galdakao que revocara la resolución desestimatoria de responsabilidad patrimonial solicitada ante ese Ayuntamiento, ya que ésta se había dictado considerando que el daño no era imputable a esa administración, pues el servicio público cuyo funcionamiento produjo el daño se presta mediante una empresa concesionaria. De este modo, se recomendó que se dictase una nueva resolución que tuviera en cuenta a quién sería imputable la responsabilidad, en qué cuantía se fijaría la indemnización y, en todo caso, la responsabilidad del propio Ayuntamiento como garantía que asegurara el resarcimiento de la víctima.

- Ayuntamiento de Getxo

* **Expediente 1117/97/22 (Recomendación nº 68/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Getxo que indemnizara a una comunidad de propietarios por el importe de las obras que fue preciso llevar a cabo para eliminar fugas en la red y pérdidas de presión, ya que dichas reparaciones se efectuaron en la tubería de la red de distribución de agua, cuyo mantenimiento y conservación es competencia de esa entidad local.

- Ayuntamiento de Górliz

* **Expediente 1536/96/15 (Recomendación nº 87/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Górliz que concediera una licencia de obra para finalizar la construcción de la vivienda unifamiliar situada en Uresaranse, afectada por el avance del plan parcial de dicha zona. Como condiciones urbanísticas de la licencia, el Ayuntamiento debería exigir al interesado avalar el importe de la liquidación provisional de cargas de urbanización, a cuenta de la liquidación definitiva que en su día habría de efectuarse en el proceso de gestión urbanística del sector residencial Uresaranse. Dado que las cesiones de terreno vienen impuestas por ley mediante el correspondiente documento urbanístico de equidistribución, sería suficiente con el compromiso escrito de cesión a futuro firmado por el interesado.

- Ayuntamiento de Ortuella

* **Expediente 404/97/19 (Recomendación nº 8/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Ortuella la inscripción padronal de un ciudadano residente en ese municipio cuya incorporación al correspondiente registro había sido denegada por la circunstancia de que carecía de título jurídico habilitante para ocupar el lugar que constituía su vivienda.

* **Expediente 715/97/15 (Recomendación nº 152/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Ortuella que procediera a la ejecución subsidiaria de la orden de derribo de una cuadra declarada en estado de ruina.

- Ayuntamiento de Portugalete

* **Expediente 640/98/17 (Recomendación nº 89/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Portugalete que dejara sin efecto un acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno en el que se disponía suspender la ejecución de otro del mismo órgano, por el que se concedía al titular de una actividad una licencia para realizar obras consistentes en la instalación de la tubería de aireación en un local, toda vez que dicho

acuerdo se había adoptado sin que concurrieran los requisitos y las circunstancias previstas en el artículo 104 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, que, según el propio Ayuntamiento, fundamentó la actuación administrativa citada.

- Ayuntamiento de Sestao

* **Expediente 1364/98/18 (Recomendación nº 101/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Sestao que, que de conformidad con lo previsto en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del Uso del Euskara, utilizara en las comunicaciones que sean respuesta a escritos de interesados privados el mismo idioma oficial elegido por ellos. Para un mejor conocimiento de la cuestión, véanse los resúmenes de queja del área de Cultura y Bilingüismo.

- Ayuntamiento del Valle de Trápaga/Trapagaran

* **Expediente 1189/97/22 (Recomendación nº 2/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Valle de Trápaga/Trapagaran que iniciara la investigación que sobre sus propios bienes le reconoce el Reglamento de Bienes de las entidades locales, arts. 45 y ss., para concretar la titularidad del camino que va desde Barrionuevo a Bitarratxo. Asimismo, se recomendó a la mencionada corporación que, si del ejercicio de esa potestad se deducía la titularidad municipal de la vía, inscribiera ésta en el inventario municipal de bienes y derechos del Valle de Trápaga-Trapagaran y ejecutara las labores de reparación y mantenimiento que el camino precisara. Expresada la voluntad del Ayuntamiento de Valle de Trápaga-Trapagaran de dar cumplimiento a la recomendación elevada y ante la demora en la resolución del expediente, esta institución solicitó ser informada sobre el estado en el que se encontraba la tramitación del expediente de investigación. Esta documentación a la fecha de cierre de este informe no ha sido recibida en esta institución.

c/ Ayuntamientos de Gipuzkoa

- Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián

* **Expediente 840/96/15 (Recomendación nº 102/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que revocara el acuerdo de retirada de cadenas que delimitaban una parcela sobrante de titularidad privada, ya que no quedaba acreditado que se tratara de una vía pública.

* **Expediente 1083/96/23 (Recomendación nº 18/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián lo siguiente: 1 Que revocara una resolución del Concejal Delegado de Vías Públicas y Seguridad Ciudadana por la cual se desestima la reclamación por responsabilidad patrimonial de la administración que formuló la reclamante como consecuencia de los daños sufridos en una caída, habida cuenta de que dicha resolución no consideró oportuno -conforme a lo establecido en los artículos 7 y 9 del RD 429/1993, de 26 de marzo, por el cual se aprueba el reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial- la práctica de pruebas, en concreto la de declaración de testigos, que pudieran servir para determinar la relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva que existe entre el daño producido y el funcionamiento del servicio municipal de mantenimiento y cuidado de las vías urbanas. 2. Asimismo, que retrotrajera

el expediente a la fase previa a la propuesta de resolución, para poder practicar las pruebas citadas. 3. Que dictara una nueva resolución en la que, en el caso de que se determinará la realidad de los hechos alegados, se reconociera la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, y, en consecuencia, se indemnizara a la reclamante por los daños sufridos en la cantidad que quedara debidamente acreditada en el expediente.

*** Expedientes 1701/97/19, 1972/97/19, 642/98/19 y 669/98/19 (Expediente Colectivo) (Recomendación nº 112/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que, previos los trámites oportunos, procediera a la modificación y, en su caso, supresión de determinados preceptos de la Ordenanza del Servicio Municipal de Estacionamiento Regulado.

- Ayuntamiento de Elgoibar

*** Expediente 1668/98/17 (Recomendación nº 103/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Elgoibar que mediante un decreto de su alcaldía acordara, como medida cautelar, la inmediata clausura de una actividad que se desarrolla en el segundo piso de un inmueble, tal y como reiterada jurisprudencia ha señalado en este sentido, hasta que obtenga las preceptivas licencias que garanticen el correcto funcionamiento de la instalación.

- Ayuntamiento de Hernani

*** Expediente 999/97/22 (Recomendación nº 46/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Hernani que renunciara a exigir al promotor de la queja una cantidad adicional en concepto de actualización de las cargas de urbanización correspondientes a la licencia de derribo y reconstrucción de un inmueble. Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el art. 40 del Reglamento de Gestión Urbanística, debería admitir la sustitución de una cantidad entregada en el año 1990 en concepto de aportación a los gastos de urbanización por un aval o fianza por el mismo importe.

- Ayuntamiento de Idiazabal

*** Expediente 1890/97/17 (Recomendación nº 65/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Idiazabal que mediante decreto de alcaldía requiriera al titular de un establecimiento para que, en el plazo de un mes, iniciase los trámites necesarios para legalizar la actividad, de conformidad con el procedimiento previsto en el RAMINP, advirtiéndole que, en caso de que no cumpliera el requerimiento formulado, se decretaría la clausura de la instalación.

- Ayuntamiento de Lasarte-Oria

*** Expediente 2313/98/19 (Recomendación nº 104/1998).** Se recomendó al Ayuntamiento de Lasarte-Oria que revocara sendas sanciones impuestas por infracciones de las normas reguladoras del tráfico, porque las notificaciones de los acuerdos adoptados se habían llevado a cabo por la vía edictal sin que existiera justificación suficiente, y porque, además, la propia notificación edictal había infringido los requisitos previstos en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues no se habían insertado los acuerdos en el tablón de anuncios del Ayuntamiento.

- Ayuntamiento de Pasaia

* **Expediente 1268/97/17 (Recomendación nº 1/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Pasaia que los servicios técnicos municipales realizaran la preceptiva inspección para comprobar si el ejercicio de una actividad de restaurante se ajusta a las condiciones impuestas en la licencia de instalación concedida. Si de las comprobaciones practicadas se detectasen irregularidades, se instaba a que se adoptaran las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento de la actividad.

- Ayuntamiento de Tolosa

* **Expediente 302/98/15 (Recomendación nº 54/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Tolosa que actualizara la indemnización de 9 millones de ptas. reconocida a determinados afectados por el derribo de un edificio, en ejecución del Plan Parcial y Proyecto de Reparcelación del Área SI-1 Laskorain Goikoa.

- Ayuntamiento de Urnieta

* **Expediente 210/98/19 (Recomendación nº 32/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Urnieta que dejase sin efecto las consecuencias jurídicas que pudieren derivarse de sendos expedientes tramitados por infracciones de las normas reguladoras del tráfico, pues se constató que las resoluciones sancionadoras carecían de firma de la autoridad competente.

* **Expediente 253/98/20 (Recomendación nº 31/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Urnieta que, de comprobarse que la vivienda cuyo uso venía disfrutando la interesada en concepto de casa-habitación para maestros no había sido objeto de previa desafectación, se dejase sin efecto el cobro de cualquier canon o alquiler por la cesión de dicha vivienda. Asimismo, se recomendó que, de manera inmediata, se anulara y dejara sin efecto el expediente de apremio incoado por el Ayuntamiento en reclamo de las deudas acumuladas por el impago del canon o alquiler y, en consecuencia, se devolvieran las cantidades embargadas por tales conceptos.

- Ayuntamiento de Zarautz

* **Expediente 1087/97/23 (Recomendación nº 142/1997)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Zarautz que iniciara un expediente de oficio con objeto de establecer las condiciones adecuadas para que los vehículos llevaran a cabo la carga y descarga en una calle de ese municipio, para evitar las molestias a los vecinos y garantizar una correcta y adecuada realización de las labores comerciales del local de negocio situado en esa dirección.

- Ayuntamiento de Zizurkil

* **Expediente 2072/98/17 (Recomendación nº 102/1998)**. Se recomendó al Ayuntamiento de Zizurkil que el expediente municipal iniciado tras la solicitud de legalización formulada por la representación de determinada empresa siguiera el procedimiento prescrito en el RAMINP.

D) OTRAS ENTIDADES LOCALES**- Junta Administrativa de Atiega**

*** Expediente 1848/97/15 (Recomendación nº 55/1998).** Se recomendó a la Junta Administrativa de Atiega que anulara unas liquidaciones giradas en concepto de instalación de caja de contadores, ya que no existe en la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por suministro domiciliario de agua potable y saneamiento de Atiega una tarifa que expresamente autorice el cobro de un ingreso de derecho público por tal concepto.

E) OTRAS INSTITUCIONES AFECTADAS**a/ Mancomunidades, consorcios y parques de Bizkaia****- Consorcio de Aguas**

*** Expediente 262/98/22 (Recomendación nº 83/1998).** Se recomendó al Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia que revisara de oficio las liquidaciones giradas en los últimos cinco años al promotor de la queja en concepto de tasa de basuras y alcantarillado por la vivienda de su propiedad, ya que las liquidaciones se efectuaron sobre la base de las tarifas establecidas para los profesionales, a pesar de que el afectado comunicó al Ayuntamiento de Getxo, en febrero de 1992, el cese en el ejercicio de la actividad de consulta médica. Asimismo, se recomendó que, una vez practicadas las nuevas liquidaciones, se reintegrara al interesado el importe correspondiente a las cantidades ingresadas de forma indebida por estos dos conceptos.

b/ Mancomunidades, consorcios y parques de Gipuzkoa**- Servicios de Txingudi/Txingudiko Zerbitzuak**

*** Expediente 121/98/22 (Recomendación nº 84/1998).** Se recomendó a Servicios de Txingudi/Txingudiko Zerbitzuak S.A. que anulara las liquidaciones giradas en concepto de tasa de basuras a aquellos inmuebles ubicados en áreas a las que no accede el vehículo de recogida de basura, cuando los contenedores más cercanos se encuentren instalados a una distancia igual o superior a trescientos metros.

4. RECOMENDACIONES CUYO CONTENIDO HA SIDO OBJETO DE SUSPENSIÓN HABIDA CUENTA DE QUE EL PROBLEMA SOMETIDO A LA CONSIDERACIÓN DEL ARARTEKO HA SIDO RESIDENCIADO EN SEDE JUDICIAL

* **Expediente 1714/97/20 (Recomendación nº 171/1997).** Se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco que revisara el tratamiento dado a la promotora de la queja como aspirante a la plaza de maestro/a de taller APD de reproducción e impresión, considerándola como candidata apta o idónea, y que, en consecuencia, se estimara el recurso ordinario (pendiente de contestación) que la interesada tenía interpuesto ante la administración educativa. Asimismo, se recomendó que, en su caso, y a la vista del contraste de los méritos de todos los aspirantes a los que se les reconoció dicha condición de candidatos aptos o idóneos, se revisara la adjudicación de la plaza de maestro/a de taller APD de reproducción e impresión anunciada en el proceso de colocación del curso 97-98 para la Escuela de Artes Aplicadas y Diseño de Vitoria/Gasteiz.

CAPÍTULO VI
**RECOMENDACIONES
DE CARÁCTER GENERAL**

1. ACTUACIÓN POLICIAL EN RELACIÓN CON LA VENTA AMBULANTE SIN LICENCIA

Una materia en la que últimamente se han suscitado quejas ante esta institución es la relativa a la intervención policial en los casos de ejercicio de la venta ambulante, cuando ésta se practica sin obtener la preceptiva licencia.

Aun cuando estamos acostumbrados y aceptamos como natural que en mercados tradicionales, ferias y fiestas populares, e incluso en áreas concretas de nuestras ciudades, se desarrolle esta práctica comercial, el ejercicio de la venta ambulante no depende de la voluntad de las personas que se dedican a ella, sino que, por el contrario, se encuentra reglamentado. Así, es la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de Actividad Comercial, la que fija las bases y define esta modalidad de venta. En este sentido, en el art. 15, concreta el concepto de venta ambulante en estos términos: *“son ventas ambulantes las realizadas por vendedores habituales u ocasionales fuera de un establecimientos comercial, en puestos o instalaciones desmontables, así como en vehículos”*, para reclamar posteriormente que *“el ejercicio de la venta ambulante requerirá autorización municipal, que tendrá carácter intransferible y una vigencia máxima anual”* y que *“no podrá efectuarse esta modalidad de venta en acceso a lugares comerciales ni ante escaparates”*.

Asimismo, la Ley de la Actividad Comercial anuncia los contenidos básicos que ha de contener la regulación de la venta ambulante en la Comunidad Autónoma Vasca en dos presupuestos: uno, corresponde a los ayuntamientos ordenar el ejercicio de la venta ambulante dentro de su territorio municipal, según los principios que la propia ley establece; y dos, los ayuntamientos están obligados a evitar que esta práctica comercial tenga lugar cuando la propia entidad local no haya regulado la venta ambulante.

Siguiendo el marco definido en la Ley de Actividad Comercial, nuestras entidades locales han ido ordenando el ejercicio de esta práctica comercial dentro de sus municipios o acomodando su regulación a los requisitos por aquélla fijados.

Como hemos avanzado en las primeras líneas de esta recomendación, su objeto se centra en el análisis de la intervención de los agentes de la autoridad en el ejercicio de las funciones de vigilancia y control de la venta ambulante. En consecuencia, no pretendemos abordar la específica problemática, ni la defensa de los intereses legítimos que enfrentan a los comerciantes y a los vendedores ambulantes, ni viceversa. A pesar de ello, no podemos obviar que éstos implícitamente subyacen y condicionan la propia actuación de la corporación municipal y de la policía.

El ejercicio de la venta fuera de un establecimiento comercial permanente constituye en este momento una de las formas de subsistencia para algunos de los sectores menos favorecidos de nuestra sociedad. Normalmente, personas con escasos recursos económicos e inmigrantes que no siempre tienen regularizada su permanencia en la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, como hemos indicado, la práctica de la venta ambulante exige que la persona que la ejerce, ya sea en un mercado que se celebra periódicamente, ya sea en puestos desmontables en la vía pública o en vehículos, disponga de la preceptiva autorización municipal y cumpla, además, los requisitos higiénico-sanitarios que establecen las reglamentaciones específicas de los productos que comercializa.

Es necesario acreditar que el solicitante del permiso se encuentra dado de alta y al día en el pago del Impuesto de Actividades Económicas, y ha de estar, igualmente, dado de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social y al corriente del pago de sus cuotas. Ello impide a unos, por carecer de los oportunos permisos de residencia y trabajo, y dificulta a otros, con menores recursos, el ejercicio lícito de esta actividad. Ahora bien, no podemos olvidar que uno de los fines principales que persigue proteger la norma es la garantía de los derechos de los consumidores.

Asimismo, el ejercicio autorizado de la venta ambulante no es posible en ningún municipio sin que el solicitante abone a la respectiva entidad local el importe del precio público que sea establecido como contraprestación a la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local.

Otorgada la licencia, no concluye con ese acto la intervención municipal, por el contrario, la concesión de una autorización obliga a la administración concedente a velar por que el ejercicio de la actividad se adecue en todo momento a los límites impuestos en la propia autorización y por que su práctica se acomode en todos los casos a los condicionamientos y requisitos señalados en la Ordenanza.

Funciones de vigilancia y control que la Ley de Actividad Comercial encomienda, como no podía ser de otra forma, a los propios ayuntamientos que autorizan la práctica de esta modalidad de venta. Concretamente, el art. 19 señala: "*respecto a la venta ambulante, corresponde a los ayuntamientos garantizar el cumplimiento de las normas higiénicas, sanitarias y de seguridad, y de ordenación de la actividad comercial, así como el control y sanción de las infracciones leves y graves, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras administraciones públicas*". En general, en unos términos muy similares a los que se expresa la Ley de Actividad Comercial, se recogen en las correspondientes ordenanzas locales las competencias municipales en materia sancionadora y de control.

Estas funciones, en todo caso, comprenden una extensa gama de potestades. Así, la autoridad municipal, normalmente la policía municipal, podrá inspeccionar los productos, actividades e instalaciones y requerir de las personas que ejercen la venta ambulante cuanta información y documentación resulte precisa para el adecuado cumplimiento de estas funciones. Es más, las propias ordenanzas, con el fin de la asegurar la eficacia de la actuación municipal, imponen a los vendedores un deber de colaboración con las autoridades municipales, cuyo incumplimiento es, asimismo, sancionable como infracción grave.

Precisamente en la forma en que se ejercen estas competencias se han detectado los problemas, más en concreto, cuando a raíz de esas funciones de vigilancia, la autoridad municipal decide intervenir de manera cautelar las mercancías objeto de venta.

Según reconoce la Ley de Actividad Comercial (art. 44), esta medida tiene como finalidad asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer en el expediente sancionador. En estos casos, la autoridad que ordene la incoación del expediente podrá acordar la intervención cautelar de las mercancías, siempre y cuando se trate de mercancías falsificadas, fraudulentas, no identificadas, o incumplan los requisitos mínimos establecidos para su comercialización. Ahora bien, la adopción de esta medida de ca-

rácter provisional requiere que se acuerde de forma motivada, previa audiencia del interesado.

En consecuencia, los supuestos en los que procede adoptar esta medida cautelar están enumerados en la Ley:

- mercancías falsificadas
- mercancías fraudulentas
- mercancías no identificadas
- mercancías que incumplan los requisitos mínimos para su comercialización.

No obstante, en este último caso, la Ley de Actividad Comercial hace una remisión a la reglamentación técnica o de etiquetado específica del producto ofertado.

Surge aquí la disconformidad de los vendedores con la intervención de la autoridad municipal, ya que denuncian que el decomiso se realiza sin razón aparente, o al menos, sin indicarles cuál es el concreto motivo que justifica la medida. Así, unas veces se interviene la mercancía y otras no, aunque la venta afecte al mismo tipo de género. Sin embargo, quizás la queja que más se repite es que se procede a la intervención de la mercancía tras comprobarse que el vendedor no dispone de autorización para la práctica de la venta ambulante en el municipio. Esto supone que la intervención cautelar de los productos se realiza al margen de las causas y el procedimiento definido en la Ley de Actividad Comercial y de las ordenanzas municipales.

Dejar en manos del criterio de la autoridad o imponer a los policías municipales que valoren, atendiendo a razones humanitarias, si es precisa o no la mercancía para que sobreviva la persona que ejerce la venta ambulante no se acomoda, en nuestra opinión, a la legalidad vigente.

Resulta, además, poco alentador ver que el acuerdo por el que se confirma la intervención de los productos y se dispone la incoación de un expediente sancionador por el ejercicio de la venta ambulante sin autorización municipal tampoco consigna la razón concreta que justificó la intervención cautelar de la mercancía, y sólo alude a que el denunciado no presentó la licencia municipal necesaria para el ejercicio de la venta ambulante.

Esta aparente falta de criterios que denuncian los afectados, a pesar de que las ordenanzas municipales tienden a precisar los supuestos en los que procede la práctica del decomiso y a definir el procedimiento que básicamente se debe seguir, entendemos que ha de ser evitada.

Si la policía asume la adopción de la intervención cautelar de la mercancía, los agentes a los que se encomienda este tipo de actuación deben recibir una formación al respecto, con objeto de que puedan discernir cuándo se ven afectados los derechos de los consumidores y efectuar el decomiso con todas sus garantías, lo que exige indicar el motivo que determina la adopción de la medida.

Lógicamente, debería quedar constancia documental de estas actuaciones, como se hace con la propia denuncia, y, por tanto, con expresa identificación de la mercancía objeto de intervención, género, número, marca si la tuviera, día, hora, lugar, motivo de la adopción de la medida, agente o inspector que la acuerda, vendedor o vendedora a la que se desposee de la mercancía, lugar del depósito y firma de la persona compareciente, así como del responsable del decomiso. Igualmente, se debería facilitar una copia de esta acta a la persona afectada, como se hace con la denuncia.

Las entidades locales disponen de modelos normalizados de actas de decomiso. Sin embargo, la crítica que hacen los vendedores es que éstas no siempre se redactan, lo que luego dificulta enormemente la devolución de las mercancías, cuando el expediente san-

cionador instruido por ejercicio de la venta ambulante sin autorización municipal no acuerda, como sanción accesoria, el decomiso de las mercancías inicialmente intervenidas.

El decomiso, como sanción, sólo podrá acordarse en la resolución del expediente, como ya hemos señalado, siempre y cuando se trate de mercancías falsificadas, fraudulentas, no identificadas o que incumplan los requisitos mínimos establecidos para su comercialización.

Sin ánimo de convertirla en paradigma de actuación, consideramos oportuno traer a colación, por conocida, la experiencia de colaboración que se ha puesto en práctica en la ciudad de Vitoria/Gasteiz, durante la reciente campaña navideña. En esta ciudad, las funciones de inspección y ejecutivas sobre el ejercicio de la venta ambulante se han realizado conjuntamente por el Departamento Municipal de Salud y Consumo (DEMSAC) y el Servicio de Seguridad Ciudadana. Fruto de esta colaboración, varios funcionarios municipales adscritos a ambos departamentos han verificado la procedencia y calidad de las mercancías, y han intervenido cautelarmente las mercancías, cuando existían indicios razonables de fraude o riesgo para las personas o bienes. En todo caso, hemos de resaltar que esta decisión la han adoptado los inspectores del DEMSAC, quienes, a su vez, han elaborado las actas de decomiso correspondientes.

Hemos de tener presente que la intervención cautelar de la mercancía implica una desposesión de la propiedad y que el derecho a la propiedad privada está proclamado y garantizado por el art. 33 de la Constitución y por los arts. 348 y 349 del Código Civil. En consecuencia, las administraciones habrán de acreditar que la defensa de los intereses de los consumidores justifican la medida acordada. Sin embargo, como hemos insistido a lo largo de esta recomendación, la Ley de Actividad Comercial fija los supuestos y la forma en la que se podrá adoptar el decomiso.

En conclusión:

1. Con el fin de evitar que se causen perjuicios innecesarios a los vendedores, la autoridad municipal habrá de ser muy respetuosa con las normas que regulan en qué casos y mediante qué procedimiento se ha de acordar el decomiso cautelar de la mercancía.

2. Sólo si se cumplen los presupuestos que dan lugar a la medida cautelar la autoridad municipal podrá proceder al decomiso. Ahora bien, la decisión deberá adoptarse con todas las garantías para el denunciado y de forma motivada, ya que la ausencia de motivación no sólo limita las posibilidades de defensa de la persona afectada, sino que además contribuye a crear un halo de actuación administrativa arbitraria.

3. No podemos obviar que el ejercicio de la venta ambulante sin la preceptiva autorización municipal constituye en sí misma una conducta sancionable, como infracción grave. No obstante, la sanción no se puede aplicar de plano, sino como consecuencia de la tramitación de la denuncia, siguiendo el procedimiento sancionador establecido, en el que necesariamente se dará audiencia al afectado para que exprese las razones que estime oportunas y proponga y presente las pruebas adecuadas en su defensa.

4. El decomiso, como sanción accesoria, de las mercancías falsificadas, fraudulentas o que incumplan los requisitos mínimos establecidos para su comercialización deberá ser siempre el resultado de la prueba efectuada a lo largo de un procedimiento sancionador.

2. EXTENSIÓN DE LA EDUCACIÓN INFANTIL EN SU PRIMER CICLO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

En el Informe correspondiente al año 1996 el Ararteko dirigió a las administraciones públicas una recomendación que bajo el título de “La educación infantil y la conciliación entre responsabilidades familiares y profesionales” buscaba abordar algunos problemas que se suscitan en la escolarización de niños con edad correspondiente a la educación infantil.

Dado que se siguen presentando ante el Ararteko quejas debidamente fundamentadas, creemos necesario volver sobre el mismo problema, haciendo hincapié en lo que nos parece que es un aspecto esencial en él: la implantación de la oferta de matrícula en el 1^{er} ciclo de educación infantil sin una previa planificación, y las consecuencias que ello conlleva.

Las quejas que hemos recibido tienen un presupuesto común en la ausencia de una adecuada planificación, encaminada a satisfacer la demanda de escolarización en condiciones de igualdad y que ésta sea fruto de una colaboración entre todas las administraciones públicas.

Fundamentalmente nos encontramos con dos tipos de quejas: a) las formuladas por padres de alumnos de dos años que no ven atendida su demanda de escolarización en centros dependientes del Departamento de Educación Universidades e Investigación y, b) las presentadas por aquellos centros que exponen el problema de su financiación, como consecuencia de la reducción de financiación anunciada por algunas administraciones como la Diputación Foral de Gipuzkoa y la apertura de aulas de dos años en centros de titularidad del Gobierno Vasco. Abordaremos en primer lugar estas últimas.

A. La colaboración entre las administraciones públicas. La competencia específica de la Administración educativa y la coordinación de su oferta

Un colectivo de centros de educación infantil de Gipuzkoa ha formulado quejas que afectan, de manera esencial, a su actual financiación pública.

Al estudiar los distintos aspectos que tiene el problema que plantean, hemos observado que existen diferentes puntos de vista, dependiendo de cuál sea la administración desde la que parte el análisis, Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco o Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

La situación que se ha dado en estas quejas puede servir para proyectar algunas de las reflexiones que realizaremos a otros supuestos similares de colaboración con otras administraciones públicas.

Ambas administraciones, aunque de distinta manera, se encuentran afectadas por el problema de la escolarización de la educación infantil: el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, ya que en esta Comunidad ejerce la competencia en materia educativa, y el Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral, al igual que otras diputaciones y ayuntamientos, como administración pública que viene financiando o prestando directamente este servicio público, calificado anteriormente como asistencial.

Con la aprobación de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), la educación infantil se configura como una

etapa más del sistema educativo, con lo que la responsabilidad de las administraciones educativas en este ámbito resulta ineludible.

Los términos en los que ambas administraciones han expresado sus posturas sugieren que existen puntos de vista diferentes sobre la responsabilidad que para cada una resulta con la nueva calificación de la asistencia de los niños a partir de cero años.

En cuanto a su financiación, el aspecto más significativo del problema planteado tiene que ver con la intención manifestada por la Diputación Foral de ir reduciendo sus aportaciones a los centros de educación infantil, sobre la base de que debe ser el Gobierno Vasco quien ha de asumir su financiación.

Por sí misma, esta fórmula promovida desde la Administración Foral podría ser válida, puesto que no contradice ningún mandato de la ley. Sin embargo, a la vista de las manifestaciones realizadas por sus responsables, no parece que esa fórmula cuente con la aprobación de la Administración educativa cuya implicación en la financiación se busca.

Tal situación de indefinición deja a los centros afectados en una posición de inseguridad que se debe evitar, ya que puede afectar a la continuidad del servicio que prestan y, además, es ajena a los principios que deben presidir las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos, entre ellos el de mutua confianza.

Ante esa discrepancia de posturas, cabe señalar que la opción por una u otra fórmula no puede ser una cuestión a dirimir únicamente en función de eventuales obligaciones de financiación impuestas por la ley a una determinada administración pública.

El ordenamiento jurídico, al incorporar la educación infantil al sistema educativo no opta por un traslado a la Administración educativa de las responsabilidades u obligaciones financieras asumidas hasta entonces por otras administraciones públicas. El camino trazado por la norma es el de la colaboración entre las administraciones públicas de esta Comunidad, lo que por otro lado parece consustancial al esfuerzo de inversión que supone el desarrollo de la educación infantil.

Las previsiones que recoge la LOGSE, en su título primero, son reflejo de esta situación, pues atribuye la atención de la educación infantil a las distintas administraciones públicas, aunque, de conformidad con el reparto de funciones, la coordinación de la oferta recae en manos de las administraciones educativas. La Ley Orgánica prevé que serán las administraciones públicas, no sólo la educativa, las responsables de garantizar su atención. Dice así en su artículo 11:

“2 ...Las administraciones públicas garantizarán la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que lo solicite.

3. Las administraciones educativas coordinarán la oferta de puestos escolares de educación infantil de las distintas administraciones públicas...”

Por su parte, en el ámbito de nuestra Comunidad, la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca (LEPV), aborda en similares términos las obligaciones de los poderes públicos respecto de la educación infantil. En su artículo nueve, apartado segundo, dice lo siguiente:

“2. La Administración educativa, en colaboración con las distintas administraciones y agentes sociales, implantará, de manera progresiva la escolarización a partir de los cero años a todos aquellos que lo demanden, informando a los sectores educativos

de las posibilidades de la escolarización infantil. En todo caso, en el proceso de implantación se dará prioridad a las zonas de menor nivel socioeconómico y, en general, a los alumnos con necesidades educativas especiales o necesidades de carácter lingüístico”.

En cuanto a las obligaciones de los poderes públicos, los términos de la LEPV son claros en lo que respecta al papel de dirección que tiene la Administración educativa y a la colaboración que debe existir con las demás administraciones públicas.

Si el diseño de la solución que se busca no encuentra la participación de todas las administraciones afectadas, así como de los agentes sociales, no parece que la llamada a la colaboración que hace la Ley en su art. 9.2 vaya a ser atendida debidamente.

Por lo que afecta a los centros de educación infantil que han formulado su queja ante la incertidumbre en la que se encuentran, la Administración educativa ha manifestado su intención de no asumir su financiación, basándose en que tal asunción no es un mandato de la ley, ya que ésta únicamente atribuye a la Administración educativa la ordenación de esta etapa, pero no su entera financiación, para lo que se prevé una colaboración con otras administraciones públicas.

Como no puede ser de otro modo, la resolución de este problema debe venir de la mano del cumplimiento de las previsiones de la ley. Pero no en el sentido de la asunción de un determinado listado de obligaciones previstas por la norma para cada administración afectada, sino de una colaboración real entre las administraciones públicas que hasta la incorporación de la educación infantil al sistema educativo han venido asumiendo la asistencia de los niños a partir de cero años, por un lado, y la Administración educativa, por otro, a quien posteriormente el ordenamiento ha atribuido el liderazgo en la implantación progresiva de la escolarización en esa edad. En este sentido, la explicación de la Administración educativa, en cuanto a la corresponsabilidad de otras administraciones públicas en la financiación parece fundamentada.

Este argumento nos servirá para explicar cuál es la postura de cada administración, o lo que es lo mismo, para analizar desde un punto de vista técnico-jurídico cuáles pueden ser las obligaciones legales de cada una de ellas.

Sin embargo, es evidente que el análisis del problema no puede detenerse en la definición de esas posturas. Situado el problema en estos términos, las propias previsiones legales obligan a dar el paso siguiente, que es el de preguntar a la Administración educativa sobre el modo en que, como autoridad educativa, ha cumplido con una obligación que la ley le asigna, la de liderar la implantación progresiva de la oferta a partir de los cero años, tal y como señala el artículo 9.2 de la LEPV.

Una planificación en la que participen los sectores afectados, agentes sociales y administraciones públicas debe ser el instrumento que resuelva gran parte de los problemas que se suscitan en la escolarización de los niños a partir de cero años, tanto en lo que respecta a los titulares de los centros, como a los propios padres, que mediante sus quejas manifiestan que su demanda de escolarización no es atendida en los términos previstos por la ley. Con relación a esta colaboración, en el Informe correspondiente a 1996 decíamos lo siguiente:

“A juicio de esta institución, esta necesidad de colaboración puede y debe plasmarse en planos muy concretos como el de la planificación o programación de las necesidades de escolarización, ya que lo contrario supondría tanto como negar esta pauta de actuación a la que obliga esta Ley de Escuela Pública, así como eludir una de las

notas básicas que han de caracterizar esta labor de planificación: la participación de todos los sectores afectados.

Por todo ello, consideramos fundamental que en la programación de la oferta de servicios de este nivel educativo, no sólo se posibilite la participación de los agentes implicados, sino que dicha programación se lleve a cabo teniendo presente el conjunto de los centros educativos actualmente existentes.

Al mismo tiempo, deben analizarse las posibilidades de financiación de estos centros de educación infantil dependientes de otras administraciones o surgidos de la iniciativa social, cuando por medio de ellos se dé respuesta a necesidades de escolarización no satisfechas desde los centros públicos de la red de la Administración educativa.”

Pues bien, tanto las quejas que se reciben en el Ararteko como los datos que ha ofrecido su tramitación muestran indicios de que la implantación de esta escolarización no esta teniendo lugar de manera planificada y siguiendo los criterios legalmente establecidos.

La Administración educativa no permanece pasiva a la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil. En lo que afecta a la atención material, su actuación se viene plasmando, principalmente, en las convocatorias de ayudas que anualmente realiza para la financiación de centros de titularidad municipal, así como en la oferta de escolarización que realiza en sus propios centros a comienzo de cada curso escolar.

Ambas deberían ser actuaciones previstas en una programación de la demanda existente. Sin embargo, la inexistencia de una adecuada planificación que coordine en unos casos los medios puestos disposición por algunos ayuntamientos, que tenga en cuenta los centros financiados por las diputaciones forales y que aporte sus propios medios con criterios acordes con lo establecido por la LEPV, en su artículo 9.2, han constituido una dificultad a la hora dar respuesta a muchas de las quejas que hemos recibido relacionadas con la oferta de la Administración educativa.

Como hemos señalado, estas reflexiones han partido de un problema relacionado con la financiación de unos centros de educación infantil, de primer ciclo, a quienes la Diputación Foral de Gipuzkoa, que hasta ahora viene financiando el servicio público que desarrollan, ha anunciado su intención de reducir su financiación, para que ésta sea asumida por el Gobierno Vasco.

Analizado este problema a la luz de las anteriores consideraciones, el Ararteko llega a la conclusión de que un cese en la financiación por parte de las administraciones públicas que hasta ahora venían haciéndolo, sin enmarcarlo en un acuerdo con la Administración educativa y los propios afectados, sería contrario a las previsiones que respecto a la implantación progresiva de la escolarización de niños a partir de dos años establece el ordenamiento jurídico.

El tratamiento de estos centros debe formar parte, junto con otros aspectos relacionados con la educación infantil en su primer ciclo, de la planificación de las necesidades de escolarización, para cuya ordenación la LEPV atribuye la responsabilidad a la Administración educativa.

Además de este aspecto que afecta a la colaboración entre las administraciones públicas, hemos indicado antes que otra vertiente del problema que afecta a estos centros tiene que ver con la apertura de aulas de dos años en centros públicos dependientes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

En la medida en que la apertura de esas aulas es correspondida con una correlativa demanda posterior, cabe entender que la actuación del departamento citado funda-

mentada. Sin embargo, si esa decisión no está respaldada por una planificación que tenga en cuenta, además de los criterios que deben regir en cuanto a la población a atender (art. 9.2 LEPV), la existencia de otros centros de educación infantil, entonces se corre el riesgo de que la continuidad de éstos pueda quedar afectada.

En la recomendación que se incluyó en el informe correspondiente al año 1996, abordamos este problema y señalamos la importancia de que en la programación de la oferta de servicios de este nivel educativo no sólo se posibilite la participación de los agentes implicados, sino que dicha programación se lleve a cabo teniendo presente el conjunto de los centros educativos actualmente existentes.

Ello nos lleva a una segunda conclusión, la de que la progresiva implantación de la oferta de este servicio educativo, incluida la de aulas de dos años por parte de la Administración educativa, debe responder a una planificación que tenga en cuenta al conjunto de centros de educación infantil que, por cumplir una función, además de educativa, social, vienen siendo financiados por las administraciones públicas.

La coexistencia de los centros del Departamento de Educación Universidades e Investigación con otros de titularidad distinta que vienen atendiendo igualmente a la demanda de escolarización, requiere que la oferta esté ordenada, y sea fruto de unas previsiones acordes con las prioridades de implantación progresiva que marca la ley.

Evidentemente, una apertura de aulas de dos años no planificada no tiene sólo consecuencias para los demás centros, sino que puede afectar al derecho de los padres, entendido éste como derecho a que la implantación progresiva de la escolarización a partir de cero años, así como el acceso, tenga lugar en condiciones de igualdad, según los criterios objetivos definidos por la Ley. Si la implantación progresiva que prevé la ley no tiene lugar en el marco de una programación general, acorde con los principios que recoge la mencionada LEPV, art. 9.2, puede dar la impresión de que se atiende de manera diferente a unos alumnos y otros, y de que esa distinción carece de justificación.

En opinión del Ararteko, esta planificación, que es necesaria en todos los casos, es más importante en un ámbito como éste, donde la educación no es obligatoria. Existe además otra razón añadida: actualmente, padres en situaciones iguales están accediendo de hecho a la escolarización de sus hijos de 2 años en condiciones económicas diferentes, según obtengan o no plaza en centros públicos dependientes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

Las diferentes quejas que han formulado ante el Ararteko varios padres de niños de este ciclo sirven como indicio para pensar que efectivamente existe un trato diferente, tanto en el acceso como en las propias condiciones económicas en las que la escolarización tendrá lugar.

El hecho de que se trate de un nivel de enseñanza todavía no asumido, o de que no exista un derecho subjetivo de los padres equivalente al reconocido para su 2º ciclo no son argumentos para explicar la diferencia. Nos referiremos a continuación al problema que plantean estas quejas.

B. El derecho de los padres a una implantación progresiva de una oferta en la escuela pública vasca, en condiciones de igualdad, basándose en prioridades fijadas por la Ley

La valoración que a continuación se hará parte de las quejas que hemos recibido de aquellos padres que no han visto atendida su demanda de escolarización en aulas de

dos años en centros dependientes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Esta oferta de plazas ha generado expectativas en muchos padres, oferta que, entre otros aspectos, supone de hecho la gratuidad de este servicio para quienes acceden a él.

La Ley 1/1993, de 19 de febrero, prevé que la implantación de la escolarización a partir de los cero años será progresiva. Por ello, el hecho de que la atención de la demanda sea todavía parcial no puede ser calificado, en principio, como un incumplimiento de obligaciones.

Sin embargo, si atendemos al modo en que, según la mencionada ley, la Administración educativa debe proceder a la implantación progresiva de la escolarización de alumnos a partir de los cero años, cabe afirmar que su actuación, en muchos aspectos, no tiene en cuenta las directrices marcadas por la ley. Recordemos aquí lo que dice la Ley 1/1993, en su artículo 9, respecto de los criterios de implantación:

“Artículo 9. -2. ...En todo caso, en el proceso de implantación se dará prioridad a las zonas de menor nivel socioeconómico y, en general, a los alumnos con necesidades educativas especiales o necesidades de carácter lingüístico”.

La planificación, como instrumento que debe ordenar la oferta en función de unas prioridades fijadas por Ley, se erige de nuevo en un elemento esencial, y servirá para determinar si la actuación de la Administración educativa es o no correcta. En este sentido, aunque la oferta de plazas en el primer ciclo no alcance a satisfacer toda la demanda existente, aquélla estará debidamente fundamentada si su implantación ha estado programada con base en los criterios marcados por la ley, que son, en todo caso, el de dar prioridad a las zonas de menor nivel socioeconómico y, en general, a los alumnos con necesidades educativas especiales o de carácter lingüístico.

El plazo general previsto por la LOGSE para la implantación general del sistema educativo, puede llevar a pensar que, entre tanto se cumple aquel plazo, no derivan obligaciones referidas a la implantación de la oferta a partir de cero años. Los términos en que la LEPV regula la materia que nos ocupa no permiten tal interpretación.

Sólo podemos hablar de la existencia de un plazo en cuanto al momento en que debe quedar garantizado un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que lo solicite. Las previsiones que establece la LEPV en su artículo 9.2 deben ser, sin embargo, de cumplimiento inmediato, lo que es consustancial a su propio objeto (que es precisamente el de regular el modo en que la implantación progresiva debe tener lugar), estableciendo prioridades para ello, sin que, por lo tanto, sea necesario esperar al plazo establecido normativamente en la disposición adicional primera de la LOGSE.

Al regular el desarrollo de la educación infantil, el ordenamiento jurídico no prevé que exista un derecho real y efectivo que, una vez aducido por los padres, les permita exigir a la Administración que atienda inmediatamente sus peticiones de escolarización en el primer ciclo. En este sentido, dado que no existe un derecho subjetivo a la creación de plazas, el hecho de que la atención de las necesidades de escolarización sea todavía parcial no puede ser calificado como un incumplimiento de obligaciones de la administración a la que los padres dirigen su petición, en este caso el Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

Ahora bien, si analizamos las circunstancias en las que esa oferta parcial de plazas está teniendo lugar, bien pudiera estar ocurriendo que quienes han obtenido plaza en

un centro cuya titularidad es de la Administración educativa no sean necesariamente los más necesitados de este servicio educativo, según los criterios marcados por la Ley. Evidentemente, esta duda sólo podrá ser solventada con un contraste de las prioridades ya sabidas, que, debidamente reflejadas en la correspondiente planificación, permitirán clarificar por qué se ha abierto una determinada oferta de matrícula para niños de dos años en unos centros y no en otros.

De momento, hemos constatado que uno de los problemas con los que el Ararteko se ha encontrado en estos casos ha sido la dificultad de contrastar los términos concretos en los que la Administración había planificado la oferta escolar de dos años.

Centrados en la escolarización de niños en aulas de dos años, nos encontramos con que -al menos así lo sugieren las quejas que en este ámbito se han planteado en el Ararteko-, su implantación por parte del Departamento de Educación, Universidades e Investigación está guiándose en muchos casos sólo por la disponibilidad de medios personales o de espacio en el propio centro, pero sin que la apertura de la oferta escolar haya estado precedida por una planificación acorde con las prioridades que marca la LEPV, a saber, la atención a zonas de menor nivel socioeconómico y, en general, a los alumnos con necesidades educativas especiales o necesidades de carácter lingüístico.

En la organización de la oferta escolar, la Administración educativa actúa en ejercicio de la facultad discrecional que se reconoce a los poderes públicos para determinar cuál debe ser la mejor organización posible de medios para la prestación del servicio que se le encomienda.

Esa ordenación resulta más esencial, si cabe, cuando se trata de un nivel de educación no obligatorio todavía no asumido, es decir, cuando no existen medios para atender la potencial demanda que pueda existir.

Con ocasión de algún expediente de queja, la Administración educativa ha argumentado que la limitación de medios resulta un condicionante para satisfacer las quejas formuladas ante el Ararteko. Evidentemente, en ocasiones, la falta de medios puede determinar cuál debe ser el nivel de asistencia de un determinado derecho, de tal manera que incluso cualquier conclusión jurídica sobre el contenido de un derecho puede llegar a ser estéril, si no existen medios para atenderlo.

Debemos advertir inmediatamente a este respecto que el objeto de estas reflexiones no es una eventual falta de medios, tal y como hemos señalado anteriormente, al indicar que la atención parcial de la oferta actualmente no puede ser calificada como de incumplimiento de obligaciones por parte de la Administración. El incumplimiento es otro y, al menos en muchos de sus aspectos, no tiene que ver con una falta de medios, sino con su ordenación, puesto que no se adecua a los repetidos criterios previstos por la LEPV, en su artículo 9.2.

La información remitida al Ararteko por parte del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, señala cómo en los últimos cursos se ha procedido a una escolarización progresiva de los niños/as de dos años en función de las disponibilidades de recursos de los propios centros. Según esto, la Administración educativa entiende que no está actuando libremente, sino que está llevando a cabo una implantación progresiva, condicionada por unos medios.

Una consecuencia de lo anterior es que son los recursos de cada centro los que deciden las prioridades, y que las prioridades marcadas por la ley resulten postergadas.

La limitación de medios, aspecto consustancial a los derechos de prestación, no nos ha pasado desapercibida en el análisis que hemos realizado. Sin embargo, tenemos

que discrepar sobre el alcance que el Departamento de Educación atribuye a la limitación de medios y al consiguiente modo de progresar en la implantación de este tramo educativo.

Si lo que decide la apertura de un aula de dos años es únicamente la existencia de medios en un determinado centro, las circunstancias que esa oferta va a atender quedarán inevitablemente predeterminadas por las que se dan en los alumnos a quienes se ofrece. Es cierto que estos alumnos tendrán derecho a esa escolarización, pero también lo es que en una situación de escolarización todavía parcial, por tanto, limitada, puede ocurrir que niños de otras zonas, cuyos centros no disponen de medios para atender una demanda de escolarización para esa edad queden postergados, cuando en aplicación de los criterios de la LEPV tendrían mejor derecho a esa escolarización.

Con este proceder, se logra efectivamente una implantación progresiva, en términos absolutos, pero desatendiendo unas prioridades sobre las que la Administración no puede disponer, ya que le vienen predeterminadas por ley. La no aplicación de esas prioridades pudiera estar dando como resultado que no se esté atendiendo a otros niños más necesitados que los que están siendo escolarizados.

En este contexto, ante la falta de una planificación adecuada que nos permita contrastar si el derecho de los padres, definido éste como derecho a que la implantación progresiva tenga lugar en condiciones de igualdad, según los criterios objetivos definidos por la ley, ha sido o no vulnerado, sólo podemos abordar este problema de una manera genérica, difusa, sin que podamos determinar si en cada queja ha existido o no una vulneración efectiva de derechos.

En algunos casos hemos constatado las consecuencias perjudiciales efectivas de la manera en que actualmente está teniendo lugar la oferta de dos años en centros de titularidad del Departamento de Educación, al proceder de acuerdo con una consideración aislada de lo que son los medios disponibles..

Las quejas que hemos recibido con relación a la oferta de aulas de dos años en centros de la Administración educativa ilustran vulneraciones efectivas de derechos individuales. En el Informe al Parlamento correspondiente al año 1997 reflejamos, en el apartado correspondiente a educación, el problema de los niños afectados por minusvalías, e indicamos que la actual configuración de la oferta educativa en aulas de dos años conduce a situaciones de evidente desigualdad a aquellos niños que, por padecer minusvalías físicas o psíquicas, no pueden ver iniciada su escolarización en edades tempranas.

El problema al que nos referimos no es el de una falta de atención de niños de dos años con necesidades educativas especiales cuando estos son escolarizados, sino el de niños con esa edad a los que se ha denegado su petición de matrícula porque el centro no disponía de medios para atender sus necesidades especiales.

A ese respecto, cuando en un centro se abre un aula de dos años y no tienen recursos propios para atender necesidades educativas especiales, la Administración educativa ha transmitido al Ararteko el criterio de que no pueden ponerse recursos adicionales, pues su matriculación tiene lugar en una etapa de escolarización no asumida.

Lo que realmente está en juego no es un derecho a la escolarización inmediata de los niños en el primer ciclo de la educación infantil, sino el derecho de acceso a los servicios existentes en condiciones de igualdad. En las circunstancias actuales, en ausencia de una planificación que ordene los medios disponibles en función de unos criterios objetivos, no queda garantizado tal acceso en pie de igualdad.

Con estas consideraciones hemos querido analizar el modo en que está teniendo lugar la apertura de aulas de dos años por parte del Departamento de Educación, haciéndolo desde el punto de vista de su sujeción a las prioridades que establece la ley.

En principio, la determinación de la población que se ha de atender siguiendo prioridades marcadas por la ley debe preceder al diseño de la oferta, de tal manera que según cuál resulte la población a atender, el centro en el que deba materializarse aquella oferta de matriculación de alumnos de dos años podrá ser uno u otro.

Ahora bien, no es función del Ararteko determinar cuál es la manera en que tales prioridades legales deben quedar plasmadas en la oferta educativa, ni cuál debe ser su diseño. En este sentido, la fórmula a la que hemos aludido en el párrafo precedente no debe ser entendida como una recomendación sobre cuál debe ser la fórmula para articular las prioridades de la LEPV. A este respecto, no parecen descartables otras fórmulas que, partiendo de los medios disponibles en cada centro, reconduzcan la oferta a las prioridades de la ley mediante unas normas de admisión de alumnos específicas, acordes con dichas prioridades.

Valorada la situación en las actuales circunstancias, donde la admisión de alumnos de dos años en los centros del Departamento de Educación está teniendo lugar bajo los mismos criterios que en la matriculación a partir de tres años -edad a partir de la cual todos los alumnos tienen garantizada su escolarización en la escuela pública vasca, de manera gratuita-, llegamos a la siguiente conclusión: la implantación progresiva que supone la apertura de esas aulas se está llevando a cabo de un modo que no tiene en cuenta las prioridades exigidas por la ley, lo que es un indicio racional para afirmar que otros padres con mejor derecho a obtener plaza en la escuela pública vasca pudieran estar quedando postergados.

Llegados a este punto, mencionaremos otra situación que debe ser tenida en cuenta, igualmente, al planificar la implantación del primer ciclo de la educación infantil: las condiciones económicas en las que se presta este servicio en otros centros públicos cuya titularidad se sitúa en el ámbito de las corporaciones locales.

Hemos señalado antes que esta oferta en centros de la Administración educativa ha generado expectativas, y que, entre otros aspectos, supone de hecho la gratuidad, con carácter general, para quienes disfrutan de ella. Como es sabido, el acceso a este mismo servicio, aunque sea prestado en centros cuya titularidad corresponde a otras administraciones públicas, normalmente las corporaciones locales, conlleva el pago del correspondiente precio público, con la consiguiente reducción, si concurren en los solicitantes condiciones para ello.

La LEPV, en su título II, al regular el ejercicio del derecho a la educación en la escuela pública vasca, reconoce la escolarización gratuita mediante los centros que la integran, a partir de los tres años de edad (art. 9.1). El beneficio de la gratuidad no alcanza, sin embargo, a la escolarización a partir de los cero años.

Desde un punto de vista jurídico, al no ser de recepción obligatoria ni existir norma legal que prevea su gratuidad, no cabe plantear ninguna objeción a la exigencia de un precio público por este servicio, al igual que ocurre con otros derechos de prestación distintos al educativo, donde las administraciones públicas competentes establecen los correspondientes precios públicos para quienes demandan el servicio, con las reducciones de tarifa, si así procede.

Si tenemos en cuenta que allí donde la Administración educativa de la Comunidad Autónoma ha comenzado a atender la escolarización de dos años lo viene haciendo de manera gratuita -lo que no ocurre en todas las Comunidades-, resulta obligada la com-

paración con otros ciudadanos que, en condiciones similares, están accediendo al mismo servicio, también en centros públicos, aunque bajo titularidad diferente, pagando por ello en muchos casos un precio público.

El resultado de esta comparación no debe ser necesariamente, al menos no es esa la finalidad pretendida por este análisis, el de la extensión de la gratuidad de hecho que existe en la escolarización del primer ciclo de la educación infantil en centros del Departamento de Educación a aquellos otros centros públicos en los que, según la ordenanza fiscal correspondiente, es exigible, sin embargo, el pago de un precio.

Su mención aquí obedece a que tal circunstancia, por cuanto da lugar a que personas en igual situación acceden en condiciones diferentes a un mismo servicio, debe ser un factor a tener en cuenta, y un argumento añadido a los antes indicados, para que la implantación de la oferta en este tramo educativo sea fruto de una adecuada planificación.

Nos encontramos, pues, con otro argumento tan esencial como los anteriores para proceder a una planificación de la actual oferta escolar en el primer ciclo de la educación infantil, planificación que, siendo importante en todo caso, lo es más si cabe en un ámbito como éste, donde la educación no es obligatoria y, por tanto, no está garantizada la oferta, y donde, no siendo gratuita, puede ocurrir que lo sea sin criterios objetivos que así lo determinen.

Conclusión:

Entre las recomendaciones de carácter general que el Ararteko realizó en su Informe correspondiente al año 1996, se llamó la atención sobre distintos aspectos, no sólo educativos, que tenían que ver con la educación infantil.

El primer ciclo de la educación infantil, en su implantación, tiene todavía asignaturas pendientes. Ellas han sido el motivo de las consideraciones que aquí hemos realizado.

Todas las reflexiones se refieren a un presupuesto común, el de la ausencia de una adecuada planificación en cuyo seno deberían encontrar respuesta muchos de los problemas que son objeto habitual de las quejas que se formulan.

La respuesta a la financiación de los centros privados que cumplen una función, además de educativa, social, o la respuesta al derecho de los padres a que la implantación progresiva del primer ciclo de la educación infantil, allí donde se materialice, tenga lugar según los criterios objetivos definidos por la ley y, por último, a que el acceso a la escolarización en este tramo educativo tenga lugar en condiciones de igualdad, es decir, en iguales condiciones económicas, cuando ese acceso tiene lugar en centros públicos, son problemas todos ellos que deben ser resueltos en el marco de una planificación.

Por ello, el objeto de estas líneas es recomendar que, de conformidad con lo previsto en la Ley de la Escuela Pública Vasca, todos los pasos para implantar la escolarización a partir de cero años se den en el marco de una planificación acorde con las prioridades establecidas en su artículo 9.2. Asimismo, que se adopten las medidas oportunas para que la escolarización en el primer ciclo tenga lugar en condiciones de igualdad.

3. VALORACIÓN COMO MÉRITO DE LOS SERVICIOS PRESTADOS EN PROCEDIMIENTOS DE INGRESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

Son repetidas las quejas que se reciben en esta institución en relación con la valoración de los servicios prestados en procedimientos de ingreso a la función pública. En ellas se denuncia la posible quiebra del principio de igualdad en el acceso a los empleos públicos reconocido en el art. 23.2 de la CE, bien por la valoración exclusiva de la experiencia acreditada en la administración convocante, bien por la valoración preferente de esta misma experiencia frente a la acreditada en otras administraciones públicas, etc.

La institución del Ararteko ha venido dejando constancia de las intervenciones desarrolladas con ocasión de algunas de estas quejas en sucesivos informes anuales al Parlamento Vasco. No obstante, hemos valorado la oportunidad de dotar de un carácter general a las conclusiones defendidas sobre la valoración de este mérito relativo a la experiencia previa, y de ahí el sentido de la presente recomendación. A tal efecto, comenzaremos nuestra exposición haciendo un pequeño esbozo de los principios que deben regir el acceso a los empleos públicos.

Como es sabido, el reconocimiento del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos -art. 23.2 de la CE- hace que los requisitos y reglas de procedimiento para el acceso a los empleos públicos deban reunir las notas de generalidad, abstracción y objetividad. En este sentido, conforme ha señalado el TC, no caben referencias individualizadas y concretas que supongan una suerte de reserva *ad personam*.

No obstante, como también ha declarado este mismo tribunal, la previa determinación de las personas que reúnen las condiciones establecidas en aplicación del principio constitucional de mérito no implica referencia individualizada y concreta si el mérito en cuestión cuenta con una fundamentación objetiva, necesariamente vinculada con el art. 103.3 de la CE, lo que exige que los criterios de acceso deban quedar referidos en exclusiva al mérito y capacidad de los aspirantes, pues de lo contrario se incurre en arbitrariedad.

Por tanto, la consideración como mérito de la experiencia administrativa previa en una función o empleo público no debe considerarse como referencia individualizada y concreta, lesiva de por sí del derecho de igualdad, en la medida en que la consideración que se dé a los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, ya que el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público.

En definitiva, es pacífico admitir que la antigüedad o experiencia constituye un mérito y que conferir relevancia a su disfrute no sólo no es contrario a la igualdad, sino que tratándose de una cualidad susceptible de justificar una diferencia de trato no violenta los arts. 14 y 23.2 de la CE.

Sucede, sin embargo, que, además de estas notas de generalidad y abstracción, los requisitos y reglas de procedimiento para el acceso al empleo público también deben reunir las notas de razonabilidad y proporcionalidad.

Precisamente la aplicación práctica de estas dos últimas notas de razonabilidad y proporcionalidad viene suscitando múltiples conflictos y discrepancias. En efecto, admitida la posibilidad de valorar como mérito la antigüedad o experiencia administrativa

previa, las dudas surgen a la hora de determinar los límites hasta los que su valoración resulta razonable y proporcionada.

Afortunadamente, sucesivos pronunciamientos del TC y de otras instancias judiciales están permitiendo acotar, con cierta nitidez, los márgenes entre los que debe discurrir la consideración como mérito de la antigüedad o experiencia administrativa previa en funciones o empleos públicos.

En este punto, creemos necesario hacer una aclaración con respecto al objeto de esta recomendación. Con ella se pretende abordar el tratamiento del mérito relativo a la experiencia administrativa previa en referencia a convocatorias ordinarias de acceso a la función pública. En consecuencia, dejaremos a un lado posibles tratamientos excepcionales de este mérito, amparados en previsiones legales de naturaleza transitoria y dictados en momentos de reforma o cambio legislativo.

Con respecto a este tipo de tratamientos de carácter excepcional, es sabido que el TC ha admitido la posibilidad de un acceso especial para contratados e interinos con una dimensión temporal restringida a un número limitado de convocatorias (STC 67/1989). Así, el Alto Tribunal confirmó la posibilidad de una valoración exclusiva y preferente de los servicios prestados en la administración convocante, corroborando lo razonable y proporcionado de esta medida, habida cuenta de la finalidad perseguida de consolidar y ordenar estructuras emergentes de personal propio de forma estable y normalizada.

Nuestra Comunidad no ha sido ajena a medidas específicas como la analizada en esta sentencia. La disposición transitoria cuarta de la Ley 6/1989, de julio de 1989, de Función Pública Vasca, dispuso en su momento la valoración preferente de los servicios prestados por el personal que tuviera la condición de interino o contratado administrativo de colaboración temporal para las tres primeras ofertas de empleo que se celebraran tras la entrada en vigor de la ley. De hecho, determinadas ofertas extraordinarias de empleo se desarrollaron siguiendo esta valoración preferente de los servicios previos.

Es imprescindible hacer notar, sin embargo, que todas estas convocatorias fueron fruto o respondieron a coyunturas muy concretas de intento de racionalización de estructuras administrativas pendientes de una ordenación definitiva, y que, lógicamente, no se corresponden con lo que debe ser un ingreso normal u ordinario.

Determinadas administraciones, tomando como antecedente alguna de estas convocatorias de carácter extraordinario y considerando, por tanto, que no contrariaban el principio de igualdad consagrado en el art. 23.2 de la CE, han tratado de hacer extensiva la valoración exclusiva y preferente de los servicios prestados a convocatorias de naturaleza claramente ordinaria.

A modo de ejemplo, cabe citar, entre otras, la convocatoria de concurso-oposición para la provisión de plazas de auxiliar administrativo del Parlamento Vasco, publicada en el BOPV nº 193 de 09.10.95, la cual limitaba la valoración de la experiencia previa a los servicios prestados en el Parlamento Vasco (ref. 890/95. Ver resumen queja en el Informe al Parlamento Vasco 1995, págs. 125-128).

Ahora bien, la intención última, admitida incluso en ocasiones de manera explícita, de favorecer la consolidación del personal propio que ha venido prestando sus servicios de manera temporal o interina, no puede encontrar justificación en antecedentes como los indicados de la disposición transitoria cuarta de la Ley 6/1989, cuyo alcance, por excepcional, queda restringido a los supuestos que expresamente se prevén en ella.

Por tanto, en ausencia de una habilitación legal específica que ampare criterios excepcionales, adoptados basándose en circunstancias también específicas, las administraciones convocantes deben sujetar sus bases a los principios generales de acceso, sin confundir la verdadera naturaleza de los procedimientos ordinarios de selección de personal.

De esta manera, si se opta por una valoración de la experiencia previa restringida únicamente a los servicios prestados en la administración convocante, tal y como lo hacía la mencionada convocatoria anunciada por el Parlamento Vasco, la justificación habrá de buscarse en las características del puesto con relación a la valoración exclusiva que se pretenda. De lo contrario, quedarán desvirtuadas las convocatorias y, con ello, las garantías que deben presidir los procedimientos de selección.

Hecho este necesario inciso o aclaración inicial sobre el objeto de esta recomendación, es obligado afirmar que no es razonable ni proporcionado pretender una valoración exclusiva y preferente de los servicios prestados en la administración convocante, salvo que los servicios prestados en otras administraciones no guarden una correspondencia o adecuación funcional con el contenido de los puestos que se trate de proveer.

Ha sido frecuente que las administraciones públicas convocantes de procedimientos de ingreso, una vez asumida la imposibilidad de valorar de manera exclusiva los servicios prestados en ella, hayan tratado de favorecer la posibilidades de ingreso del personal propio potenciando la valoración de los servicios prestados por éstos, en detrimento de los servicios acreditados por otros posibles aspirantes en administraciones diferentes a la convocante.

A modo de ejemplo, cabe citar, entre otras, las convocatorias de pruebas selectivas para el ingreso como funcionario de carrera en diferentes escalas de la UPV/EHU, publicada en el BOPV nº 297 de 10.12.96 (ref. 1582/96. Ver resumen de queja en el Informe al Parlamento Vasco 1997, págs. 156-158).

Estas convocatorias disponían una valoración distinta -tanto en cuanto a la puntuación otorgada por cada mes de servicio como al tope de puntuación alcanzable- en función de si se trataba de servicios prestados en la UPV/EHU o de servicios prestados en otras universidades. Lógicamente, esta diferente consideración de los servicios prestados planteaba la duda de una eventual quiebra del principio de igualdad en el acceso a los empleos públicos.

Precisamente, una de estas convocatorias fue objeto de examen por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV), dando lugar a la sentencia de 15 de octubre de 1997, en la que, tras reparar en la diferente valoración y, por tanto, en la consideración discriminatoria de la experiencia previa, se afirma que:

“...Y a buen seguro que un trato diferenciado como el que contiene la norma impugnada pudiera estar en determinados casos justificado y en consecuencia no ser contrario a la previsión del art. 14 CE. Pero no es menos cierto que nos referimos a supuestos donde la razonabilidad de la diferenciación está justificada y se presenta como necesaria o adecuada a las circunstancias que concurren. No entendemos que acontezca esto en el caso que enjuiciamos donde las funciones a desarrollar por los funcionarios que se pretende seleccionar no difieren de forma tan radical como se pretende en relación con los funcionarios de otras universidades e incluso de otra administración.”

Esta sentencia del TSJPV, que centra su fallo en considerar como no razonable la diferente consideración de los funcionarios interinos de la UPV/EHU frente a los funcionarios de otras administraciones universitarias e incluso no universitarias, toma como referencia la STC 281/1993 en la que textualmente se dice que:

“Con todo, contraría abiertamente el principio constitucional de igualdad el que en un concurso de méritos que, como el de autos, se articula alrededor de la experiencia adquirida en diversos puestos administrativos, se prime desafortadamente y de manera desproporcionada -y con la consecuencia de hacerlo determinante del resultado último del concurso- la experiencia representada por una determinada categoría (la de los puestos convocados) en un determinado Ayuntamiento (...)

Como ya quedó dicho en la STC 42/1981 *es preciso que la diferencia impuesta en razón de la capacitación técnica sea adecuada a la naturaleza propia de las tareas a realizar* (lo que permite computar como mérito la experiencia adquirida en puestos idénticos o similares a los que son objeto de concurso) *y se establezca con carácter general, esto es, en referencia directa a la posesión de determinados conocimientos o determinada titulación acreditativa de éstos, pero no al procedimiento seguido para adquirirlos o al centro en donde fueron adquiridos, pues cualquiera de estas fórmulas sí implica ya una diferencia no justificada y, en consecuencia una violación del principio de igualdad.*

Y una diferencia no justificada es precisamente la contenida en el baremo enjuiciado..., puesto que diferenciar a los concursantes en función del Ayuntamiento en el que han adquirido determinada experiencia y no a partir de la experiencia misma, con independencia de la corporación en la que se hubiera adquirido, no es criterio razonable, compatible con el principio constitucional de igualdad.”

Como se puede comprobar, estos pronunciamientos judiciales insisten en que la nota de razonabilidad que ha de caracterizar la toma en consideración de los servicios prestados obliga a una valoración igual de todos aquellos servicios que guarden una correspondencia o adecuación funcional con los puestos que se han de proveer, con independencia de la administración en la que se hayan prestado.

En este sentido, resulta especialmente clarificador el Auto de 25 de febrero de 1998, dictado en la pieza separada para sustanciar el trámite de ejecución de la sentencia de 15 de octubre de 1997 a la que ya se ha hecho alusión. Este auto remite a parámetros de estricto orden funcional la posibilidad de una diferente valoración de los méritos contraídos como consecuencia de la prestación de servicios en la universidad.

Sucede sin embargo que, a pesar de la claridad de estos pronunciamientos, en la práctica se siguen produciendo discrepancias con respecto a las posibilidades de valoración de la experiencia previa en los procedimientos de acceso a la función pública. Estas discrepancias, muestran, a nuestro modo de ver, la necesidad de propiciar y favorecer un cambio en la disposición de las distintas administraciones públicas convocantes de procedimientos de ingreso.

No creemos equivocarnos al afirmar que, en estos momentos y en un gran número de ocasiones, las administraciones convocantes parten del propósito de intentar favorecer a eventuales candidatos que gocen de la condición de funcionario interino o contratado temporal.

En efecto, la paralización de las convocatorias de ingreso motiva que, con el paso del tiempo, el personal que goza de la condición de interino o contratado temporal

refuerce y consolide su relación de servicios de carácter provisional, circunstancia ésta que, a su vez, explica el intento de las diferentes administraciones convocantes de hacer extensivos los tratamientos de valoración preferente aplicados en momentos de reordenación o reforma de la función pública.

No obstante, a pesar de posibles explicaciones como la apuntada, en opinión de esta institución, la disposición inicial por parte de las administraciones convocantes debe ser precisamente la contraria. Esto es, admitida la valoración como mérito de la experiencia administrativa, únicamente puede descartarse o ponderarse la valoración de otros servicios distintos a los prestados en la administración convocante cuando medien razones que así lo apoyen o justifiquen de una forma rotunda y clara.

Para ilustrar esta idea estimamos interesante traer a colación una intervención que en estos momentos estamos llevando a cabo ante el Ayuntamiento de Bilbao. Se trata de una convocatoria de pruebas selectivas para la provisión en propiedad, entre otras, de plazas vacantes de técnico, auxiliar y subalterno de administración general (refs. 2449/98, 2536/98 y 34/98/Of), en la que se establece una valoración escalonada de la experiencia administrativa previa en corporaciones locales de entre 50.000 y 300.000 habitantes y demás administraciones públicas.

En el curso de la tramitación de estos expedientes, tras una inicial petición de información, el consistorio bilbaíno contestó oponiendo una Sentencia del Tribunal Supremo, de 6 de junio de 1996 (RJ 1996\5016) en la que, con motivo de la provisión de una plaza de licenciado en derecho de un determinado ayuntamiento, se admite la valoración ponderada de las funciones desarrolladas en atención al número de habitantes. Analizado el contenido de esta sentencia, la institución se ha visto obligada a trasladar a la alcaldía de Bilbao las consideraciones que estimamos de interés reproducir seguidamente:

“...hecha esta puntualización en cuanto al objeto de discusión y entrando a considerar la razonabilidad o no de la valoración de la experiencia administrativa previa en el modo previsto en las bases de la convocatoria, advierte V.I. en sus contestaciones acerca de un reciente pronunciamiento del Tribunal Supremo, a cuyas consideraciones se remite, y en el cual se admite la valoración ponderada de las funciones desarrolladas en atención al número de habitantes (Sentencia de 6 de junio de 1996 - RJ 1996/5016). Ello le lleva a sostener, sin otras matizaciones, la razonabilidad y, en definitiva, el acomodo constitucional de la valoración del mérito de la experiencia previa que ha dado lugar a las quejas que nos ocupan.

En opinión de esta institución, sin embargo, una valoración cabal de este presupuesto relativo a la razonabilidad hace necesario introducir las siguientes matizaciones con respecto al contenido de la sentencia alegada en apoyo del proceder de ese Ayuntamiento:

En primer lugar, es preciso considerar que el propio Tribunal, en su considerando primero, al referirse a su ámbito de posible conocimiento en segunda instancia, advierte que, tratándose de una cuestión de personal, se ven obligados a pronunciarse solamente sobre la plaza convocada de licenciado en derecho, al ser la única a proveer en propiedad.

Por tanto, en el caso en cuestión, únicamente se está considerando la provisión de un puesto de naturaleza técnica, obviándose toda consideración sobre posibles vacantes de otras categorías.

En segundo lugar, es necesario reparar en que la premisa de la que parte el Tribunal para llegar a determinar la procedencia de hacer extensiva una valoración escalona-

da de las funciones previas en atención al número de habitantes no es otra que la de la provisión de plazas de corporaciones locales reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Como es sabido, estos puestos reservados a funcionarios de habilitación nacional presentan un claro carácter o componente técnico, al quedar referidos a funciones públicas de (1) secretaría -comprensiva de la fe pública y asesoramiento legal preceptivo-, (2) control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y (3) contabilidad, tesorería y recaudación.

Por todo ello, en opinión de esta institución, se hace imprescindible interpretar en su justo contexto este pronunciamiento del Tribunal Supremo -que en efecto considera *admisible que en un Municipio de una población determinada se pondere que las funciones valoradas en el baremo se hayan ejercido en poblaciones con un número análogo de habitantes*- refiriéndolo, en todo caso, a puestos de naturaleza o índole técnica.

En este sentido, entrando a efectuar un análisis del contenido material de las funciones desarrolladas, es conocido que los funcionarios pertenecientes a la subescala técnica tienen atribuidas tareas de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior.

Lo señalado anteriormente, unido al hecho de la mayor complejidad de la gestión de los servicios públicos locales en municipios con mayor número de habitantes, hace que, a juicio del Ararteko, pueda resultar razonable la valoración escalonada prevista en las bases de la convocatoria, pero siempre que se trate de puestos de naturaleza técnica con inmediata responsabilidad en el desarrollo y gestión de competencias propias del ámbito local.

Cosa distinta ocurre, sin embargo, cuando se trata de puestos de auxiliar y subalterno de administración general. De acuerdo con lo dispuesto en la ordenación de función pública local, los primeros, esto es, los auxiliares, realizan tareas de mecanografía, taquigrafía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas, archivo de documentos y otros similares. Los subalternos, por su parte, tienen encomendadas tareas de vigilancia y custodia interior de oficinas, así como misiones de conserje, ujier, portero u otras análogas.

En ambos casos, la mayor o menor complejidad de los servicios municipales, así como la dimensión de la propia administración local prestadora de tales servicios, circunstancias éstas objetivables según el número de habitantes de la localidad, en nada alteran o cualifican los servicios prestados, puesto que, en todos los casos, se trata de funciones no técnicas que, desde un punto de vista material, presentan un contenido igual.

Acudiendo a ejemplos prácticos, a juicio del Ararteko, es admisible defender el distinto contenido material de un puesto técnico de gestión de un determinado servicio municipal (hacienda, urbanismo, personal, etc.), según la administración local de que se trate (mayor o menor número de habitantes), y ello no sólo por el volumen de actividad sino fundamentalmente por la mayor complejidad y entidad de los asuntos tramitados. En cambio, tratándose de puestos auxiliares de naturaleza no técnica, su contenido responde a funciones administrativas de colaboración rutinaria, las cuales en nada varían en razón del número de habitantes o de la administración pública en la que se desarrollen.

En definitiva, tras las consideraciones expuestas, sólo resta concluir que esta institución considera que puede ser razonable y, por tanto, quedar justificada la distinta

valoración de la experiencia administrativa previa en el supuesto de la provisión de plazas de técnico de administración general. En consecuencia, no aprecia una quiebra del principio de igualdad en el acceso a los empleos públicos por este motivo que pueda justificar su intervención.

Por el contrario, en el supuesto de la provisión de plazas de auxiliar administrativo y de subalterno de administración general, el Ararteko, de conformidad con lo preceptuado en el art. 11b) de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, tiene a bien dirigirle la siguiente recomendación: que adopte las medidas oportunas que posibiliten la revisión del contenido de las bases de la convocatoria hecha pública en el Boletín Oficial de Bizkaia nº 160 de 24 de agosto de 1998, para la provisión de plazas de auxiliar y subalternos de administración general, de modo que se elimine la valoración escalonada del mérito relativo a la experiencia administrativa previa en corporaciones locales de entre 50.000 y 300.000 habitantes y demás administraciones públicas.”

Conclusión:

En opinión de esta institución, esta intervención que en estos momentos se está desarrollando ante el Ayuntamiento de Bilbao muestra, como ya hemos adelantado, la necesidad de invertir el enfoque que las distintas administraciones convocantes de procedimientos de ingreso vienen dando al mérito relativo a la experiencia administrativa previa.

Así, en lugar de partir de una posición que tiende a favorecer en lo posible la valoración de los servicios prestados por el personal propio con la condición de interino o contratado temporal, obviando la fundamentación de una valoración preferente o ponderada de los servicios prestados hasta tanto se produzcan denuncias de quiebra del principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas, se ha de mantener, por el contrario, una posición favorable a una valoración igual de la experiencia administrativa previa, a menos que razones de índole funcional apoyen y justifiquen con total rotundidad una posición diferente.

A juicio de la institución, sólo de esta manera, es decir, asumiendo sin fisuras el tratamiento igual de los servicios prestados en las diferentes administraciones públicas, salvo posibles diferencias funcionales que hagan razonable una distinta valoración de tales servicios, es posible propiciar un auténtico respeto del principio de igualdad consagrado en los arts. 14 y 23.2 de la CE.

Esta es, por tanto, la recomendación que con carácter general queremos trasladar a las administraciones públicas de la CAPV, con la confianza de que se cumpla en próximas convocatorias de acceso anunciadas por ellas.

4. RETIRADA DE LOS VEHÍCULOS ABANDONADOS EN LAS VÍAS PÚBLICAS

A lo largo de los últimos ejercicios, los ciudadanos han presentado varias quejas porque sus vehículos han sido retirados de la vía pública, al haber entendido las autoridades competentes que éstos se encontraban abandonados. En algunas de las ocasiones, la referida actuación administrativa se ha llevado a cabo, exclusivamente, por la circunstancia de que los vehículos en cuestión, que disponían de todas las autorizaciones exigidas para circular -matriculación, permiso de circulación, certificado en vigor del seguro obligatorio y, en su caso, resultado positivo en la inspección técnica de vehículos- han estado estacionados durante un período más o menos largo de tiempo en un lugar adecuado. El estacionamiento por un período de tiempo más o menos largo ha sido, pues, la única circunstancia que, en ocasiones, ha permitido concluir a las autoridades competentes que el vehículo se encontraba abandonado.

A la hora de acometer el estudio de esta problemática no podemos obviar la circunstancia de que son los ayuntamientos las administraciones que, en primera instancia, tienen asignada la responsabilidad de retirar los vehículos abandonados. Asimismo, que algunas ordenanzas municipales reguladoras del tráfico posibilitan la retirada de vehículos estacionados un determinado número de días, pues esta circunstancia les hace suponer que se encuentran abandonados. En este sentido, a modo de ejemplo, el artículo 24.2 de la Ordenanza Municipal reguladora de los Usos, Tráfico, Circulación y Seguridad en las Vías Públicas de Carácter Urbano del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, aprobada el 18 de junio de 1993 (BOTH. n.º 84, de 28 de julio), refiere que será procedente la retirada de vehículos de la vía pública y su traslado al depósito municipal de vehículos *“Cuando haya una presunción razonable de abandono o robo por haber permanecido estacionado rebasando el plazo máximo autorizado de siete días o por presentar desperfectos o deterioros que induzcan a esa presunción”*.

En esta recomendación vamos a analizar exclusivamente aspectos relativos a la retirada de vehículos abandonados, excluyendo de nuestro estudio las actuaciones relacionadas con la inmovilización y retirada de aquellos que, por motivos varios, puede ser acordada por los órganos competentes. Sin perjuicio de que las deficiencias técnicas manifiestas de un vehículo -de las que podrían derivarse riesgos para la circulación, las personas y los bienes- pueden constituir un elemento valorativo suficiente para concluir que éste está abandonado, estas circunstancias, al tener un tratamiento específico y segregado en las normas reguladoras del tráfico, no van a ser objeto de atención específica.

El abandono de vehículos en las vías públicas -y sus consecuencias administrativas- es una circunstancia que tiene previsión y reflejo en el ordenamiento jurídico, no sólo en las normas sectoriales reguladoras del tráfico, sino también en las que rigen los residuos. Este fenómeno está enmarcado, fundamentalmente, por las siguientes normas: El Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (LSV), el Código de la Circulación (CC), la Orden de 14 de febrero de 1974, del Ministerio de la Gobernación, reguladora de la Retirada y Depósito de Vehículos Abandonados (ORVA) y la Ley 10/1998, de 21 de abril, sobre Residuos (LR). Asimismo, el Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2.822/1998, de 23 de diciembre (RGV), de próxima entrada en vigor, establece las previsiones necesarias para la baja definitiva de los vehículos abandonados.

Dentro del procedimiento de actuación que, para los supuestos de vehículos abandonados, habilitan las normas precedentes, podemos distinguir dos fases diferenciadas. Inicialmente, aquella que culmina con la decisión administrativa de retirada del vehículo abandonado de la vía pública. Seguidamente, la concerniente a las intervenciones posteriores que tienen que ver con el destino del vehículo y con los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que generan a su titular. En esta recomendación nos centraremos en el estudio de las circunstancias que rodean la entendida como primera fase, es decir, aquella que culmina con la retirada del vehículo de la vía pública.

La decisión de retirar un vehículo presuntamente abandonado puede traer causa del cumplimiento de alguna previsión de la ordenanza municipal correspondiente, como la referida del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz. Asimismo, como consecuencia de una decisión adoptada por el funcionario o administración competente, al presumir que un vehículo en cuestión se encuentra en tal situación, y aplicar, más o menos rigurosamente, los criterios reflejados en las normas generales reguladoras de esta actuación administrativa. Sin perjuicio de que esa presunción se adecue o no a la realidad, lo cierto es que, en ocasiones, la retirada del vehículo de la vía pública podría evitarse si se permitiese que fuera el propio titular el que llevase a cabo tal maniobra, o bien que pudiese justificar las razones de su permanencia, en particulares condiciones, en determinado lugar. Para ello, el propietario del vehículo debería ser formalmente oído. No podemos olvidar, en este sentido, que las razones que han podido determinar que el vehículo se encuentre estacionado en el mismo lugar, durante un período de tiempo “anormalmente” dilatado, han podido ser varias: no disponer de un garaje de uso particular y no necesitar utilizar el vehículo en la vida cotidiana, el disfrute de un período vacacional, una enfermedad...

Para continuar el presente análisis, creemos conveniente efectuar una referencia a las previsiones contenidas en las normas anteriormente citadas. Así el artículo 71.1.a) de la LSV prescribe que la Administración podrá retirar el vehículo de la vía cuando *“puede presumirse racionalmente su abandono”*. El artículo 292.II.b) del CC determina que procederá la retirada del vehículo de la vía pública *“Cuando un vehículo permanezca abandonado en la vía pública durante el tiempo y en las condiciones necesarias para presumir racional y fundadamente tal abandono, de acuerdo con las normas específicas que rigen el destino y la forma de proceder con los vehículos abandonados”*. El artículo 1 de la ORVA refiere que *“Las actuaciones previstas en esta orden (retirada) se llevarán a cabo respecto de vehículos que permaneciesen en la vía pública o en terrenos adyacentes a la misma, siempre que de sus signos exteriores, tiempos que llevaren en la misma situación u otras circunstancias pueda deducirse su abandono”*.

De lo anterior podemos deducir, por ejemplo, que el tiempo más o menos prolongado en el que un vehículo se encuentre estacionado no es criterio único y suficiente para considerar que ha sido abandonado por su propietario. Para concluir que un vehículo se encuentra abandonado es preciso ponderar el resto de las circunstancias físicas que puedan ser constatadas en él, cuyo análisis ha de culminar, en todo caso, con una decisión racional y fundada. Como tiene establecido la jurisprudencia *“...la retirada de los vehículos no es el producto de una potestad discrecional de la Administración, sino de una potestad reglada, lo que cierra la puerta a toda arbitrariedad, incluso a todo margen de discrecionalidad”* (Sentencia de 27 de enero de 1994, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares (Ar. RJCA 1994\373).

Se ha referido que algunas ordenanzas municipales reguladoras del tráfico han determinado que el mero hecho tener estacionado un vehículo durante cierto período de tiempo, puede hacer presumir que éste se encuentra abandonado y, en consecuencia, proceder a su retirada de la vía pública. A nuestro criterio, estas previsiones no encontrarían acomodo en el contenido del artículo 71.1.a) de la LSV por cuanto, como se ha anticipado, la presunción de abandono requiere una decisión racional, sin que este precepto ni los contenidos en la ORVA se remitan al tiempo de estacionamiento como criterio único de fundamentación. Entendemos que tampoco la habilitación conferida a los ayuntamientos en los artículos 7.b) y 38.4 de la LSV permite incluir en ordenanzas municipales previsiones de esa naturaleza. Estos preceptos permiten regular, mediante ordenanza municipal, los usos de las vías urbanas, el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, y pueden, a este respecto, introducir limitaciones horarias de duración, así como aplicar medidas correctoras precisas, incluidas la inmovilización y/o la retirada de los vehículos, cuando éstos no se hallen provistos del título que habilite el estacionamiento en zona limitada en tiempo o excedan de la autorización concedida hasta que se logre la identificación del conductor.

El estacionamiento de un vehículo durante un tiempo determinado en una zona no afectada por restricciones ni limitaciones horarias bien pudiere tener una eventual respuesta en las normas reguladoras del tráfico -en concreto en las ordenanzas municipales-. Sin embargo, a criterio de esta institución, la respuesta a que hemos hecho anterior referencia no podría ser la aplicación de medidas como la inmovilización o la retirada, si es que no concurren otros condicionantes cuya constatación posibilitara tales actuaciones. La inmovilización y la retirada de los vehículos son intervenciones administrativas que pueden únicamente ser adoptadas en los supuestos previstos en los artículos 7.c), 70 y 71 de la LSV. Sin embargo, la previsión de presunción abandono de un vehículo por el mero transcurso de determinado período de tiempo en zona no afectada por restricción ni limitación no posibilitaría la adopción de esas medidas extraordinarias, pues no encuentra acomodo en el ordenamiento jurídico.

Conviene ahora efectuar una especial referencia al modo en el que, en opinión de esta institución, las administraciones públicas competentes y sus funcionarios deberían actuar para llegar a la conclusión de que un vehículo se encuentra abandonado en la vía pública. Ya hemos indicado que la decisión de calificar un vehículo como abandonado, a los efectos que de ella pudieren derivarse, requiere un análisis ponderado de todas las circunstancias que confluyen en el estacionamiento y en el estado del vehículo. Este análisis deberá culminar con una decisión racional y fundada. Entendemos que en el proceso lógico de adopción de esa decisión ha de calibrarse, en su caso, el alcance de las consideraciones del titular del vehículo. Este razonamiento deriva, amén de importantes argumentos formales que más adelante se referirán, de los incuestionables e innecesarios perjuicios que pudieran ocasionarse al propietario del vehículo retirado en el supuesto de que, tras una revisión de tal actuación administrativa adoptada sin su conocimiento, se concluyera que el vehículo no estaba abandonado y, por ende, podía haber continuado al servicio y a disposición de su titular en el lugar donde hallaba debidamente estacionado. La precedente conclusión, de puro sentido común, tiene apoyo en el ordenamiento jurídico.

Aunque la ORVA no hace referencia alguna a la intervención previa del titular del vehículo ante un procedimiento de retirada, sí lo hace, sin embargo, para una fase posterior a su depósito (art. 4). En todo caso, el artículo 71.1 de la LSV (norma posterior aprobada una vez entrada en vigor la Constitución), al regular la retirada de los

vehículos de la vía pública, entre otros, en el supuesto de abandono, refiere que la Administración podrá retirar el vehículo “*si el obligado a ello no lo hiciera*”. Es decir, parece imprescindible que la administración actuante, antes de adoptar la medida, comunique al titular las circunstancias que afectan al vehículo, con el fin de que pueda retirarlo él mismo, y que alegue, en su caso, lo que considere oportuno respecto a lo adecuado o inadecuado de su eventual calificación como abandonado.

De carácter más concluyente es el contenido de la LR -que a efectos de su tratamiento y gestión, califica a los vehículos abandonados como residuos urbanos (art. 3.b)-, cuyo artículo 39 posibilita el precintado de vehículos abandonados, como medida provisional en el supuesto de incoación de un procedimiento sancionador por infracción de las previsiones contenidas en la norma. Sin embargo, su artículo 40 determina que “*No se podrá adoptar ninguna medida provisional sin el trámite de audiencia previa a los interesados, salvo que concurran razones de urgencia que aconsejen su adopción inmediata*”.

El abandono de un vehículo en la vía pública, además de permitir su retirada al lugar reglamentariamente determinado con arreglo a las previsiones de la LSV, del CC y de la ORVA, puede ser objeto de una sanción administrativa, según las previsiones de la LR. Por ello, resulta imprescindible integrar la aplicación de las previsiones contenidas en dichas normas para que no existan interferencias ni colisiones. Por tanto, podemos concluir que el acuerdo formal de retirada de un vehículo de la vía pública por eventual abandono no debería ser adoptado sin la audiencia previa de su propietario, salvo en los supuestos previstos en las leyes.

Desde el punto de vista formal, la audiencia del interesado deberá suponer la remisión de una comunicación al titular del vehículo, mediante cualquiera de los medios admitidos en derecho, en la que se le informará de la circunstancia constatada por los funcionarios competentes, con las advertencias procedentes, y se le otorgará un plazo para retirar él mismo su vehículo o, en su caso, presentar alegaciones. Si la notificación personal resulta infructuosa, habrá de practicarse con arreglo a las previsiones del artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su redacción en vigor o cuando entre en vigor con las modificaciones operadas mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero. Una vez analizadas y valoradas las alegaciones que el interesado presente, se adoptará una decisión racional y fundada sobre si el vehículo se encuentra abandonado o no. En caso positivo, habrán de darse las órdenes oportunas para inmovilizarlo y/o retirarlo, en conformidad con los procedimientos establecidos en las normas antes citadas.

Como hemos anticipado, las normas que regulan esta actuación administrativa, refieren que las decisiones sobre la retirada de vehículos, además de adoptarse bajo criterios de racionalidad y fundamentación, han de ser consecuencia del análisis de varias circunstancias: duración ininterrumpida del estacionamiento, condiciones y signos exteriores del vehículo, amén de otros condicionantes susceptibles de valoración.

Desde este punto de vista, salvo excepciones que deberán ser ponderadas por las administraciones públicas y sus funcionarios, el hecho de que el titular de un vehículo demuestre que éste dispone de todas las autorizaciones legal y reglamentariamente exigidas para poder circular, así como del seguro obligatorio en vigor, justificaría que el vehículo no se encuentra abandonado, a no ser que en su estado se observaran deficiencias tan ostensibles que pudieran constituir peligro para la circulación, las personas o los bienes. En este último supuesto, las administraciones públicas competentes están

autorizadas para inmovilizar los vehículos, antes de proceder, en su caso, a su posterior retirada.

De todo ello podemos deducir que el disfrute de todas las autorizaciones administrativas exigibles para la circulación de los vehículos, el haber superado la inspección técnica de vehículos y la disposición del certificado en vigor del seguro obligatorio puede enervar, salvo prueba en contrario, la presunción de abandono de un vehículo que se encuentre estacionado en las vías públicas.

Las anteriores reflexiones nos llevan a concluir que las administraciones públicas competentes, a la hora de ejercer sus responsabilidades y potestades en relación con los vehículos abandonados, en concreto las relativas a la regulación de los procedimientos correspondientes y a la adopción de las decisiones pertinentes para su retirada de las vías públicas, deberían tener en cuenta las siguientes **recomendaciones**:

Primera. El tiempo, por largo que sea, durante el que un vehículo se encuentra debidamente estacionado en un lugar adecuado para ello, sin infringir las previsiones de las normas reguladoras del tráfico, no es un elemento valorativo único y suficiente como para concluir que está abandonado.

Segunda. Por la razón precedente, debería excluirse de las ordenanzas municipales reguladoras de la materia que están en vigor, cualquier referencia a la secuencia temporal como elemento único y suficiente para concluir que un vehículo se encuentra abandonado.

Tercera. En el procedimiento de retirada de vehículos de la vía pública por abandono deberá oírse a su titular antes de adoptar la decisión formal de traslado al depósito que reglamentariamente esté predeterminado.

Cuarta. Con carácter general, salvo prueba en contrario, el hecho de que el vehículo disfrute de todas las autorizaciones administrativas necesarias para circular, haya superado, en su caso, la correspondiente inspección técnica y disponga del certificado del seguro obligatorio en vigor, justificará que no se encuentra abandonado, a no ser que en su estado se observen deficiencias ostensibles que pudieran constituir peligro para la circulación, las personas o los bienes.

5. ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VASCA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL

1. La adopción internacional

El instituto de la adopción se constituye, desde tiempos inmemoriales, como un instrumento de filiación jurídica que vincula a dos personas en los mismos términos que la patria potestad. El objetivo que en tal relación subsiste es la integración dentro de la estructura familiar de aquellos menores abandonados o desamparados que más lo necesitan. Por ello, la adopción se instaura en nuestro ordenamiento como una institución de protección o guarda de menores, dando respuesta a la necesidad imperante de integrar a los menores desprotegidos.

Por otra parte, la perspectiva sociológica de la adopción ha cambiado profundamente en las últimas décadas. Dentro de los posibles factores conviene destacar el descenso del número de niños y niñas en situación de desamparo, la confirmación de nuevas técnicas de intervención social de los poderes públicos y el surgimiento de una perspectiva global del problema de la situación de abandono y circunstancias extremas en que viven muchos menores en otros entornos geográficos.

Con esos cambios ha resurgido una nueva modalidad de la adopción, conocida como adopción internacional, en los casos en que las personas adoptantes son ciudadanas de un Estado y la persona adoptada es ciudadana de otro.

La proliferación del número de supuestos ha condicionado los instrumentos jurídicos de índole nacional e internacional que sirven para materializarlos. En especial, destaca el Convenio de La Haya relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, aprobado el 29 de mayo de 1993, donde se pretende establecer garantías para que las adopciones internacionales sirvan para la defensa de los intereses y derechos de los menores, instaurar un sistema de cooperación entre Estados y asegurar el reconocimiento de sus efectos.

En dicho convenio ya vienen definidas dos fases procedimentales como garantía de la defensa del interés del menor: una de carácter administrativo, la referida a las competencias de información previa, recepción y tramitación de las solicitudes que corresponden a la entidad pública competente y, en su caso, a las entidades constituidas como colaboradoras; y otra de carácter judicial, por lo que es necesaria la decisión del juez o cónsul, en su caso.

En suma, el objeto de esta recomendación es mencionar esta fase previa administrativa en la que se ven envueltas distintas administraciones vascas competentes en esta materia, junto a otras entidades de carácter privado colaboradoras en la adopción internacional.

Así las cosas, conviene delimitar el entramado jurídico que regula la adopción internacional dentro de la Comunidad Autónoma Vasca, con objeto de determinar cuál es el procedimiento seguido por cada una de las entidades que conforman dicha fase administrativa y cuál es la práctica administrativa actualmente seguida para prevenir una perfecta adecuación entre ambas.

2. Régimen normativo

Dentro de los instrumentos internacionales se ha señalado anteriormente el Convenio de la Haya de 1993, que ha sido ratificado por el Estado español con fecha de 30 de junio de 1995. Este convenio persigue instaurar un procedimiento que proteja los intereses fundamentales de las partes que intervienen en la adopción internacional, pero que a la vez sirva para flexibilizar y homogeneizar los trámites necesarios y exigidos por la Administración del adoptante y por la del adoptado.

Así, se designa una autoridad central encargada de velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del convenio, que en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca corresponden a los departamentos de Bienestar Social de las tres diputaciones forales, encargados de asesorar a los ciudadanos y de comprobar que los futuros padres adoptivos serán adecuados y aptos. Instaure, como colaborador en las funciones de la Administración, la aparición de organismos privados que, una vez autorizados, desempeñan funciones de ayuda y asesoramiento a las partes.

Dentro del ordenamiento interno, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, incorpora expresamente la regulación de la adopción internacional. Su artículo 25 delimita las competencias que corresponden a las entidades públicas (recibir y tramitar las solicitudes, certificar la idoneidad de los padres, comprometerse al seguimiento de los menores adoptados y controlar las entidades colaboradoras) y las que pueden realizar las entidades acreditadas (informar, asesorar a los solicitantes de adopción). Estas últimas se definen como entidades sin ánimo de lucro, inscritas en el registro correspondiente, cuya finalidad sea la protección de los menores.

Por otro lado, la Comunidad Autónoma dispone de competencia exclusiva en la tutela de los menores (artículo 10.14 del Estatuto). Esta competencia se gestiona por las diputaciones forales mediante el artículo 7 c) 1 y 2, de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, y en conformidad con la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales.

Si bien hasta el momento el Parlamento Vasco no ha ejercitado esa potestad legislativa, como ha recordado esta institución en anteriores informes, con base en las competencias señaladas, las diputaciones forales llevan a cabo la información y tramitación de las solicitudes de adopción internacional, y el Gobierno Vasco, mediante el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, la habilitación y el control de las entidades colaboradoras, según el Decreto 302/1996, de 24 de diciembre, por el que se regula la habilitación de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional (ECAI).

3. Procedimiento administrativo de la adopción internacional

- Fase previa.

Dentro de las competencias de las diputaciones forales y, en su caso, de las ECAI está la de informar a los ciudadanos con carácter general sobre el instituto de la adopción internacional. Esta primera fase previa a la solicitud debe servir para conocer cuáles son los requisitos exigibles por los distintos Estados para poder plantear una solicitud, el procedimiento y los trámites que ha de seguir la solicitud, así como el tiempo y costo que puede suponer la asunción de la maternidad o paternidad adoptiva.

- *Fase de solicitud.*

Una vez obtenida la información, los solicitantes presentarán la solicitud de inicio, ya sea ante las diputaciones, ya sea ante la ECAI habilitada en el Estado por el que se haya optado, junto a los trámites iniciales para llevar a cabo la adopción y la documentación exigida por el país del adoptado.

Dentro de esos requisitos se incluye la certificación de la idoneidad de los solicitantes y del compromiso de su seguimiento, en su caso. Éste deberá solicitarse al Departamento Foral encargado de los servicios sociales en el territorio histórico en el que residan los solicitantes.

La certificación de idoneidad, la cual deberá incluir un informe psicosocial con datos sobre la identidad, aptitud para adoptar, situación personal, familiar y médica, medio social, motivos por los que se toma la decisión de adopciones y sobre los niños y niñas que están en condiciones de tomar a su cargo, se adjunta al expediente de solicitud. Los documentos deberán ser adecuadamente legalizados y traducidos en su caso a la lengua oficial del adoptante.

- *Fase de remisión.*

Una vez completados todos los documentos pertinentes, deberán remitirse a la administración competente del Estado al que pertenezca el menor. Este trámite lo llevará a cabo la ECAI, trasladando los documentos a su representante en el país elegido, o bien lo realizará el órgano foral, que los remitirá mediante la Administración central.

- *Fase de preasignación.*

Ya formalizada la solicitud en el Estado del adoptante, se procederá a la preasignación de un menor. Este documento de preasignación, donde incluirá información relativa a la situación del niño, lo expedirá la Administración del Estado de origen y lo remitirá bien el representante de la ECAI, bien la Administración central a las diputaciones forales, para que emitan su aprobación o no, y se comunicará a los solicitantes para que expresen su aceptación.

De nuevo se dará traslado, por idénticas vías a la Administración del Estado de origen, de la conformidad y de la aceptación de los solicitantes.

- *Fase judicial.*

En ese momento se remitirá a los órganos judiciales competentes la solicitud de adopción, para que emitan su parecer. La ley del país del adoptado regirá en cuanto a su capacidad y consentimientos necesarios, que podrán ser prestados ante la autoridad del país en la que se inició la adopción o posteriormente ante otra autoridad competente.

De cualquier modo, según recoge el artículo 9.2 del Código Civil, no será reconocida en España como adopción la constituida en el extranjero por adoptante español, si los efectos de aquella no se corresponden con los previstos por la legislación española, ni hasta que la entidad pública competente haya declarado la idoneidad de la persona adoptante.

- *Fase de seguimiento.*

En determinados Estados de origen se exige a los órganos forales competentes, con posterioridad a la adopción, la remisión de informes de seguimiento de los niños y niñas adoptados.

4. La adopción internacional dentro de la Comunidad Autónoma Vasca

A) El procedimiento seguido por las diputaciones forales

Considerado el marco jurídico vigente que regula la adopción y determinado el procedimiento y el rol que deben seguir, en su caso, las distintas administraciones de la Comunidad Autónoma Vasca, el Ararteko ha analizado de manera sumaria cuál es la práctica real en la actualidad por parte de las administraciones forales encargadas de la iniciativa de la tramitación de adopción internacional y por el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social respecto a la habilitación y control de las ECAI.

El procedimiento que siguen los departamentos de Bienestar Social de las tres diputaciones es prácticamente similar y se basa en dos tipos de actuaciones, en función de que se opte por la intervención de las ECAI o bien se actúe directamente por los órganos forales.

Conviene destacar que la Diputación Foral de Gipuzkoa ha publicado, mediante Orden Foral 637/1998, de 17 de febrero, los criterios de funcionamiento de la adopción de menores en Gipuzkoa, que, en espera de una ley vasca de protección del menor, ha optado por dar publicidad con carácter reglamentario a las pautas y criterios que sigue esa diputación.

El resto de Diputaciones Forales, Álava y Bizkaia, siguen un programa de actuación similar, donde se establece, junto a la intervención de las entidades colaboradoras, la participación de los servicios sociales forales, siguiendo el Decreto 302/1996, de 24 de diciembre.

La fase previa de información se ofrece por los servicios de las diputaciones forales de forma individualizada o mediante charlas informativas colectivas. Los términos de la información versan sobre el procedimiento a seguir en la adopción internacional, países en los que se puede adoptar a un menor, ECAI habilitadas por el Gobierno Vasco y aspectos psicosociales de la adopción.

Estos servicios son el Equipo del Área de Acogimientos y Adopciones del Servicio de Infancia, Juventud, Familia y Mujer en Bizkaia; el Servicio Territorial de Infancia del Instituto Foral de Bienestar Social de Álava y la Sección de Infancia y Juventud del Departamento de Servicios Sociales de Gipuzkoa.

Concluida esta fase informativa, las personas solicitantes pueden optar por acudir a una de las ECAI o continuar el procedimiento en los servicios forales de su territorio histórico.

De cualquier modo, se deberá presentar una solicitud de certificado de idoneidad al departamento foral correspondiente. La solicitud se presenta en el registro general y se tramita según el orden de presentación. El certificado de idoneidad es un documento administrativo por el cual, tomando como base los pertinentes informes psicosociales, la administración competente certifica el grado de aptitud para poder constituir los solicitantes una filiación adoptiva.

La emisión de este certificado supone en la práctica el objeto del mayor número de quejas recibido por esta institución, debido, en función del territorio histórico, al larguísimo plazo de tiempo necesario para su formalización. El plazo, teniendo en cuenta las diferentes realidades sociales y demográficas de cada territorio, ha variado durante 1998 entre los 9-10 meses de Bizkaia, los 4 meses de Álava y los 3 meses de Gipuzkoa.

De cualquier modo, las tres diputaciones estiman necesario abreviar este trámite administrativo mediante el aumento del personal público destinado a tal menester (en el caso de Álava y Bizkaia), o mediante la contratación indirecta de la redacción del informe psicosocial de los solicitantes (en el caso de Gipuzkoa).

Para la realización de esta fase se llevan a cabo una serie de entrevistas con los solicitantes y grupo de profesionales formados por psicólogos y asistentes sociales, donde se recaban los datos pertinentes para la elaboración de ese informe psicosocial. En Gipuzkoa se asigna un profesional con el cual se ha concertado el servicio para la elaboración del informe psicológico, en función de las zonas geográficas de residencia de los solicitantes.

Una vez elaborados los informes psicosociales necesarios, se realiza una propuesta a la Junta de Adopciones, en Bizkaia, y al Consejo del Menor, en Álava y en Gipuzkoa. La resolución a la solicitud se dicta, en el caso de Gipuzkoa y Bizkaia, por el diputado foral correspondiente, y se comunica a los interesados, que disponen de la posibilidad de plantear los recursos pertinentes. Sin embargo, en el caso de Álava, la propuesta del Consejo del Menor no es trasladada a los solicitantes.

La idoneidad se certifica y se emite junto con el resto de documentos y el compromiso de seguimiento, en su caso, y se envía a la ECAI o a la autoridad central del país de origen del menor.

Después de la preasignación del menor, las diputaciones reciben el informe para que la aprueben o no, antes de solicitar la conformidad de los adoptantes. La decisión administrativa adquiere carácter de resolución, que será notificada a las partes y contra la cual cabe interponer los recursos oportunos.

Finalizada la fase administrativa, corresponde a las diputaciones realizar el seguimiento de los menores adoptados, las cuales deberán, en el caso que el país de origen del menor lo exija, remitir informes sobre la adaptación al país y a la nueva familia.

B) El papel de las Entidades Colaboradoras en la Adopción Internacional

Como establece el artículo 2.1 del Decreto 302/1997, en relación con el artículo 11 del Convenio de La Haya y el artículo 25 de la Ley Orgánica 1/96, del menor, las ECAIs son *“Asociaciones o Fundaciones sin ánimo e lucro, legalmente constituidas, en cuyos estatutos figure como fin la protección de los menores y que, reuniendo los requisitos previstos en esa norma, obtengan la correspondiente habilitación de la Dirección de Bienestar Social del Gobierno Vasco para intervenir en funciones de mediación en adopción internacional en los términos y condiciones establecidas en el presente Decreto”*.

Las funciones de mediación que el artículo 25 de la Ley Orgánica 1/96 les encomienda son las siguientes:

- Información y asesoramiento a los interesados en materia de adopción internacional.
- Intervención en la tramitación de expedientes de adopción ante las administraciones estatales y extranjeras.
- Asesoramiento y apoyo a los solicitantes de adopción en los trámites y gestiones que deben realizar.

De este modo, intervienen en las actividades previas a la adopción informando a los futuros solicitantes, y asesorando sobre los trámites necesarios para certificar la idoneidad y el resto de requisitos de manera complementaria a las diputaciones. Asi-

mismo, actúan en el país de origen mediante su representante y en las labores de seguimiento de la adaptación de los menores.

Es necesario disponer de una habilitación para ejercer sus funciones dentro de la Comunidad Autónoma Vasca. La habilitación se otorga, una vez cumplidos unos requisitos previos sobre su capacidad profesional, material y moral, su finalidad de proteger al menor y ausencia de ánimo de lucro, por el Director de Bienestar Social del Gobierno Vasco, a propuesta de la Comisión Técnica de Adopción Internacional, órgano consultivo en el que toman parte las tres diputaciones y el Gobierno Vasco.

Actualmente existen cinco ECAI dentro de la Comunidad Autónoma, habilitadas para mediar en ocho Estados (Bolivia, Brasil, Colombia, Honduras, India, Perú, Rumania y Rusia).

El modo de vinculación entre la entidad y el solicitante es el contractual, ya que en el momento en que se opta por una ECAI se firma un contrato entre ambas partes, y en él se reflejan los servicios que presta la entidad y las condiciones en las que se llevará a cabo.

La Dirección de Bienestar Social es el órgano capacitado para ejercer el control de la labor de las ECAI y del respeto de las obligaciones de información mensual de sus actuaciones ante las administraciones públicas y de la presentación de una memoria anual, así como del régimen económico y financiero especial que regula el Decreto 302/1996.

Dentro de esas garantías debe incluirse la creación de un registro de reclamaciones formuladas por las personas que acuden a las ECAI, según el artículo 25.4 de la LO 1/96, y el de un procedimiento contradictorio por el que se da respuesta a las cuestiones ante él planteadas.

5. Conclusiones

El objeto de la presente **recomendación general** consiste en delimitar las competencias de cada administración pública vasca interviniente en los procedimientos de adopción internacional, y observar el grado de adecuación a la legislación sobre esta materia.

En general, debemos considerar que la labor desempeñada por esas administraciones y por las entidades colaboradoras es positiva, aun cuando se observa alguna disfunción derivada de la reciente implantación de estas prácticas administrativas y de la falta del personal necesario para el volumen creciente de solicitudes.

Dentro de ellas destaca el plazo de la resolución de la idoneidad de las personas solicitantes, que en algunos casos, como en la Diputación Foral de Bizkaia, excede del recomendable en este tipo de procedimientos. A pesar de ello, se constata el esfuerzo para reducir esperas y dilaciones innecesarias en un proceso como el de la adopción internacional, en el que resulta necesaria la intervención de varias administraciones y que, por sí mismo, conlleva el transcurso de un largo plazo de tiempo. Por ello, conviene tener en cuenta la necesidad de aumentar el personal foral encargado o la posibilidad de contratar la redacción de informes psicosociales a profesionales externos.

Otro problema detectado es la necesidad de facilitar una información constante a los solicitantes sobre el estado de la tramitación de su expediente a lo largo de todas sus fases.

Este principio de publicidad y transparencia se debe concretar en la posibilidad de acceder a cuantos documentos obren en su expediente en todo momento. De este

modo, los solicitantes disponen (según el artículo 35.a de la de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) de derecho a acceder a todos los documentos e informes que consten en la acreditación de la idoneidad, especialmente al informe psicosocial, para conocer sus posibilidades reales de acceder a la adopción de un niño o niña.

Resulta de interés insistir en el efectivo ejercicio de las potestades de control de las ECAI, habida cuenta del rol que juegan en la adopción internacional. Para ello es conveniente que se incida en la doble vía del control administrativo mediante la información periódica de sus actividades a las diputaciones forales y anualmente al Gobierno Vasco, y mediante el efectivo establecimiento de un registro de reclamaciones formuladas por los usuarios de las ECAI, para evaluar de manera directa sus funciones, y dar una correcta información a los solicitantes del estado de la tramitación y de los plazos de espera.

De ese modo, se debe potenciar la Comisión Técnica de Adopción Internacional como órgano que vele por el cumplimiento de los requisitos exigidos para actuar como entidad colaboradora.

Por último, se han señalado algunas diferencias en el apartado referido al procedimiento de resolución por las diputaciones forales. Ello se debe a los diferentes protocolos de actuación seguidos en ausencia de una ley del Parlamento Vasco que regule la adopción internacional dentro de la Comunidad Autónoma.

De este modo, la necesidad de esta ley del menor, tantas veces sugerida, se observa de nuevo, puesto que falta una norma de carácter general que regule las competencias y el procedimiento que deben seguir las administraciones actuantes, así como los criterios que han de mantener las diputaciones para considerar la idoneidad de los adoptantes.

6. PARTICIPACIÓN DEL USUARIO EN LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS RESIDENCIALES PARA LA TERCERA EDAD EN LA CAPV

Ya en anteriores trabajos monográficos de la institución dedicados a la situación de los servicios residenciales de atención a la tercera edad se ha abordado la faceta de la financiación de tales servicios y el grado de participación que las distintas administraciones competentes y los propios usuarios tienen en ella.

Los instrumentos mediante los cuales se articula el esquema de contribución económica diseñado por las disposiciones que regulan esta materia, cuando los centros residenciales no son de titularidad foral, vienen siendo habitualmente los convenios interadministrativos y los conciertos suscritos entre las diputaciones forales y los propios centros, sean éstos de titularidad municipal o privados.

Así, aunque en el plano teórico-legal el grado de participación de cada uno de los agentes implicados en tal financiación está aparentemente esbozado, la aplicación práctica de este esquema deja en evidencia algunas disfunciones que inciden negativamente en los principios de igualdad y universalidad que han de regir el derecho de los ciudadanos a los servicios sociales.

Esta es la razón fundamental por la que resulta necesario que nos detengamos nuevamente en algunos aspectos problemáticos detectados a partir de la tramitación de diversos expedientes de queja, centrándonos, por razones de índole material, exclusivamente en la atención residencial a la tercera edad, desde la perspectiva de los usuarios de este servicio.

1. La corresponsabilidad en materia de servicios sociales

Para situar el problema resulta interesante recordar que en materia de servicios sociales el reparto competencial dentro de la CAPV viene definido fundamentalmente por la Ley 27/83 de Territorios Históricos, la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local y la Ley 5/96 de Servicios Sociales.

Así, el ejercicio de la función legislativa en materia de servicios sociales corresponde al Parlamento Vasco.

La Ley 5/96 de Servicios Sociales, atribuye al Gobierno Vasco, además del ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria, la planificación general de los servicios sociales en el territorio de la CAPV, con objeto de determinar prioridades y **evitar desequilibrios territoriales, en coordinación con las diputaciones forales y los ayuntamientos** (art. 10).

Asimismo, corresponde al ejecutivo autónomo la coordinación de las actuaciones tanto de los diversos órganos de las administraciones competentes en la materia, como de los sectores de la iniciativa privada concertada.

Por su parte, corresponde a las diputaciones forales, a los ayuntamientos y demás entes locales la ejecución de las normas de servicios sociales, de acuerdo con lo dispuesto en la referida ley y normativa que la desarrolle.

Para ello deberán establecer en sus presupuestos partidas específicas para la creación, mantenimiento y gestión de los servicios sociales que les correspondan (arts. 30 y 31).

La colaboración entre las distintas administraciones se instrumenta mediante convenios de colaboración, contratos-programa o cualquiera de las fórmulas reguladas en

la legislación vigente, con el fin de condicionarla al cumplimiento de los objetivos determinados y a un estricto control financiero.

Existe, sin embargo, un alto grado de coincidencia al señalar que gran parte de los problemas que se suscitan en materia de servicios sociales en general y de asistencia residencial a la tercera edad en particular tienen su origen en la indefinición de la propia Ley 5/96 de Servicios Sociales, al diferenciar entre servicios sociales de base y servicios especializados, sin clarificar cuál es el grado de responsabilidad que alcanza a municipios y diputaciones en la prestación de estos servicios.

Así, en materia de servicios residenciales a la tercera edad, junto a las normas programáticas dictadas por el Parlamento y Gobierno vascos, conviven, por un lado, los convenios suscritos entre los ayuntamientos y las diputaciones, los convenios entre éstas y los propios centros residenciales, y, por otro, las ordenanzas municipales reguladoras del acceso y participación de los usuarios en la financiación del servicio.

Fruto de esta indefinición se producen como hemos dicho problemas de índole financiera en la aplicación práctica de los referidos principios, que acaban generando desigualdades e inciden negativamente en los derechos de los usuarios de los servicios residenciales. Analicemos ya brevemente algunos de estos problemas y su posible solución.

2. El límite de la aportación económica de los usuarios del servicio

El art. 3 de la Ley 5/1996 incluye, entre los principios generales por los que han de regirse los servicios sociales, el deber de los poderes públicos de proveer los recursos financieros, técnicos y humanos que permitan la promoción y eficaz funcionamiento de los servicios sociales.

Tanto la Ley de Servicios Sociales como el Plan Gerontológico de la CAPV, aprobado en 1994, prevén un sistema de financiación de los servicios sociales basado, como se ha indicado, en la corresponsabilidad a cargo de las diputaciones forales, de los respectivos municipios y de los propios usuarios del servicio.

Así, excepción hecha del Territorio Histórico de Álava, el coste de la estancia de las personas ingresadas en las residencias de tercera edad se divide básicamente en tres partes: por un lado está la aportación de las diputaciones forales; por otro, la del propio usuario, fijada en función de sus ingresos; y, por último, la correspondiente al municipio de residencia del solicitante.

El Plan Gerontológico de 1994, centrándose en el papel del usuario en la financiación de estos servicios, ya preveía la necesidad de garantizar que, una vez detraídas las cuotas de acceso a los servicios residenciales, los beneficiarios dispusieran de un nivel de recursos suficientes para sus necesidades personales, apuntando de manera orientativa la cifra del 75% del Salario Mínimo Interprofesional para una persona y del 100% para dos.

Por su parte, la Ley 5/96 de Servicios Sociales, en su art. 33, incluido en su título VI, sobre la financiación de los servicios sociales, además de propugnar que las personas usuarias tengan garantizada una cantidad de dinero suficiente para su libre disposición, prevé que:

“Las Administraciones Públicas competentes podrán establecer la participación de las personas usuarias en la financiación de los centros y servicios de titularidad públi-

ca o de titularidad privada concertados, **de acuerdo con los criterios generales que se establecen en la presente Ley y que se desarrollarán reglamentariamente**".

Lo cierto es que la Ley de Servicios Sociales no ha sido desarrollada en este aspecto y los criterios que suministra son tan genéricos que no ofrecen soluciones claras a los problemas de gestión financiera que de manera cotidiana surgen en la prestación de estos servicios. Según este artículo, a la hora de determinar la aportación del usuario, se ponderarán siempre los siguientes criterios:

- a) el coste del servicio
- b) el grado de utilización del servicio por la persona usuaria
- c) los ingresos o el patrimonio de la persona usuaria o, en su caso, de las personas obligadas legalmente a prestarle asistencia, teniendo en cuenta la situación familiar, social y económica de estas últimas.

En ausencia de una norma de ámbito general que regule con carácter uniforme la aportación del usuario de servicios residenciales para la tercera edad en el ámbito de la CAPV, tanto las diputaciones como los ayuntamientos vienen regulando dentro de su ámbito competencial los precios públicos que se han de abonar por estos servicios.

En las residencias de titularidad de la Diputación Foral de Álava, así como en las del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, tras fijarse el costo teórico de la plaza, se establecen unos límites a la aportación del usuario equivalentes al 75% de los ingresos de su unidad familiar, debiendo quedar para su libre disposición, como mínimo, una cantidad aproximada de 180.000 ptas. anuales. La diferencia entre el precio público a abonar resultante de la anterior fórmula y el coste de la plaza se garantiza mediante un reconocimiento de deuda que no se ejecuta hasta que, por las circunstancias que sea, el usuario deje de utilizar los servicios. A estos efectos, resulta de importancia el concepto de unidad familiar que se toma en consideración para determinar el precio público que se debe abonar, y que, coincidiendo con las recomendaciones formuladas por el propio Ararteko, se restringe al propio solicitante, su cónyuge y los hijos menores de edad.

De igual manera, en los Territorios Históricos de Bizkaia y Gipuzkoa, aunque las fórmulas de determinación de la cuota que ha de abonar el usuario varían ligeramente, tanto los correspondientes decretos forales que regulan los precios públicos de titularidad foral como los convenios suscritos con los centros residenciales municipales y privados establecen este límite a la aportación del residente, fijado en el 75% de sus ingresos para una persona sola y del 50% del 75% de los ingresos totales cuando se trata de matrimonios.

No obstante, si bien estos criterios quedan aparentemente claros en las referidas disposiciones que regulan la materia en los tres territorios, tal y como hemos dicho al principio, nos encontramos con la práctica de algunos ayuntamientos que, amparándose en la imposibilidad de hacer frente con sus presupuestos a los compromisos adquiridos mediante los convenios suscritos con las diputaciones y en la indefinición que respecto a su responsabilidad en la prestación de estos servicios deriva de la Ley de Servicios Sociales, exigen al propio usuario o a sus familiares, antes de su admisión y mediante documento escrito, una aportación muy superior a la que le correspondería en función de los criterios señalados.

A modo de ejemplo, según datos de la Diputación Foral de Gipuzkoa hechos públicos ante los medios de comunicación por el propio Diputado Foral de Bienestar

Social de este territorio, en 1998 casi un cincuenta por ciento de los municipios guipuzcoanos incurrían en esta práctica.

De esta manera, pese a que el Ayuntamiento en cuestión haya adquirido el compromiso de contribuir al coste de financiación de la plaza mediante la suscripción del oportuno convenio con la Diputación, acaba exigiendo esta obligación al propio usuario, sin respetar los límites referidos de contribución máxima y cantidad mínima de libre disposición.

Esta circunstancia da como resultado que haya municipios que cumplen escrupulosamente las obligaciones adquiridas, en beneficio de los usuarios de sus servicios residenciales, mientras que otros trasladan esta carga a las diputaciones y a los propios residentes o a sus familias, quienes se ven obligados a asumir las condiciones impuestas si desean conservar la plaza.

En el caso más grave, podría darse la tentación de priorizar el ingreso de aquellos residentes que se encuentran en lista de espera y que, disponiendo de una mayor capacidad económica, se presume que van a poder hacer frente al pago íntegro de la plaza.

De esta manera se puede dar la paradoja de que, por un lado, las normas que regulan el acceso a los servicios residenciales primen la escasez de recursos económicos del solicitante, en la medida en que imposibilita su acceso a otros servicios de la oferta privada, y por otro, que en la práctica y de manera encubierta, se dé prioridad a los solicitantes que, por disponer de mayores ingresos, se prevé que van a poder hacer frente al pago total del coste de su estancia.

Aun siendo conscientes de que los convenios interadministrativos utilizan fórmulas tipo que en ocasiones no reflejan las peculiaridades del municipio con el que se suscriben, resulta inadmisibles un grado tan alto de incumplimiento de los términos en ellos contenidos.

3. El requisito del empadronamiento para el acceso a los servicios residenciales

Según el art. 4 de la Ley 5/96, son titulares del derecho a los servicios sociales regulados ella quienes ostenten la ciudadanía de la Unión Europea, residentes o transeúntes en el País Vasco, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

Así, en consonancia con esta previsión, las disposiciones de distinto rango y ámbito territorial que regulan en la CAPV los requisitos de admisión a los servicios residenciales exigen un periodo mínimo de empadronamiento en el municipio del que se solicita la prestación del servicio que varía de dos a cinco años.

En ocasiones ocurre que el solicitante del servicio ha residido en un municipio durante toda su vida, pero razones como el cambio de vivienda, el deseo de volver a un lugar determinado, la proximidad con su familia, etc. le llevan a trasladarse a otro municipio dentro de la CAPV e incluso dentro del mismo territorio histórico.

Cuando el anciano requiere acceder a los servicios residenciales, el Ayuntamiento al que los solicita se niega a hacer frente al costo de su ingreso, por no acreditar el empadronamiento en el municipio por el periodo mínimo exigido.

Por su parte, el municipio de origen rechaza cualquier responsabilidad financiera, en la medida en que el solicitante ya no reside en él.

Estos problemas a los que la normativa sectorial no da respuesta se han venido solventado por las instituciones competentes sobre la marcha y de manera desigual.

Así por ejemplo, la Diputación Foral de Gipuzkoa, con motivo de un expediente de queja tramitado en esta institución, propuso una serie de criterios para determinar si la aportación debía ser realizada por el municipio de origen del solicitante o por aquél del que se demandaba el servicio, tomando como referencia el número de años que el interesado había residido en cada uno de ellos.

Esta propuesta fue trasladada a la asociación de municipios vascos EUDEL, con el fin de que los criterios planteados fueran asumidos por los ayuntamientos y se pudieran salvar de esta manera las distintas interpretaciones que se producían según los casos.

La Comisión Territorial de EUDEL consideró adecuada la propuesta como planteamiento general, supeditándola, en todo caso, a la vigencia de los convenios que suscriben la Diputación y los distintos municipios, y al desarrollo de la Ley 5/1996, de 18 de noviembre, de Servicios Sociales.

Pero llegado el momento de hacer efectivo tal acuerdo ante los ayuntamientos afectados en el expediente de queja, el Ayuntamiento de origen, a quien en este caso y según los criterios propuestos le hubiera correspondido abonar la cantidad estipulada, se negó a asumir tal coste, cuestionando la fuerza vinculante del acuerdo adoptado por EUDEL y mostrando su excecpticismo en cuanto a que todos los municipios del territorio histórico fueran a respetarlo.

4. La aportación del usuario en relación con el grado de utilización de los servicios

Por último, hemos de hacer una breve referencia a los supuestos que se dan con relativa frecuencia, en los que el usuario de una residencia de tercera edad se ausenta de ésta por un periodo prolongado, generalmente debido a su ingreso en un centro hospitalario para recibir la atención sanitaria precisa.

En estos casos algunas residencias, generalmente los centros de titularidad de las diputaciones forales, descuentan de su aportación mensual el importe correspondiente a manutención, y cobran el resto en concepto de reserva de plaza.

Por el contrario, otras muchas residencias municipales o privadas concertadas no contemplan esta circunstancia, con lo cual el usuario ha de continuar abonando su aportación íntegra, aunque, por ejemplo, haya estado ingresado tres meses en un centro hospitalario.

Este distinto criterio se explica en función de cuál sea la administración que establece la política de precios, y del grado de compromiso que en última instancia están dispuestos asumir los ayuntamientos en la redacción de las ordenanzas reguladoras de los correspondientes precios públicos.

En todo caso, este supuesto se puede enlazar con uno de los criterios fijados en el art. 33 de la Ley de Servicios Sociales, al que ya nos hemos referido anteriormente, según el cual, a la hora de fijar la participación del usuario en la financiación de los servicios, se ponderará su grado de utilización.

5. Conclusiones y recomendaciones

El denominador común de la problemática que se ha descrito sucintamente es la desigualdad del trato que en materia económico-financiera se dispensa a los usuarios de los servicios sociales residenciales para la tercera edad dentro de la Comunidad Autó-

noma Vasca, e incluso dentro de un mismo territorio histórico, en función de la administración de quien dependan los centros residenciales y el grado de compromiso financiero que ésta asuma.

Esta disparidad de trato se ve propiciada por la indefinición de las normas programáticas dictadas por el Parlamento y el Gobierno Vasco, y más concretamente de la Ley 5/1996 de Servicios Sociales, a la hora de determinar el grado de responsabilidad que corresponde a los ayuntamientos y las diputaciones forales en materia de servicios sociales de base y servicios sociales especializados.

Esta circunstancia favorece, a su vez, el incumplimiento por parte de algunos ayuntamientos de los compromisos de financiación adquiridos en los convenios de colaboración suscritos con las diputaciones forales, en detrimento de los derechos de los usuarios.

Así, pese a que el Plan Gerontológico de la CAPV, y la propia Ley de Servicios Sociales, así como los convenios de colaboración suscritos entre las diputaciones forales y los municipios vascos, pretenden regular ciertos aspectos relacionados con la financiación de los servicios residenciales, y en particular la contribución de los usuarios a su coste, se muestran ineficaces a la hora de garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad y universalidad que han de regir en materia de servicios sociales.

Con vistas a paliar la referida indefinición, resulta acuciante que el Gobierno Vasco aborde la tarea de desarrollar reglamentariamente la Ley de Servicios Sociales, delimitando claramente el alcance de cada uno de los servicios que regula, y el grado de responsabilidad de cada una de las administraciones para su prestación.

Al mismo tiempo, dados los distintos ámbitos competenciales que concurren en la fijación de los precios públicos, se hace preciso un esfuerzo urgente de las distintas administraciones implicadas en la prestación de los servicios sociales residenciales para la tercera edad, con el fin de conseguir un consenso en cuanto a cuál ha de ser el nivel de participación de cada una de ellas en la financiación de los servicios y, por ende, de los usuarios, y legitimar las posibles iniciativas normativas que se desarrollen en el futuro en los distintos ámbitos competenciales.

7. ASISTENCIA SOCIAL A LAS MUJERES INMIGRANTES MALTRATADAS

1. Planteamiento de la queja. Generalidad del problema

A mediados del pasado año 1998, una asociación vizcaína de apoyo a personas inmigrantes se dirigió a esta institución para plantear la situación de desamparo por la que atraviesan las mujeres extranjeras que son objeto de malos tratos por parte de sus parejas u otros hombres de su entorno, sobre todo cuando aquéllas carecen de autorización para residir en nuestro país.

La violencia ejercida contra las mujeres constituye un grave problema social, del que todavía se desconocen sus dimensiones reales. No obstante, todos los análisis realizados -entre ellos, el importante informe sobre la violencia doméstica contra las mujeres realizado en 1998 por el Defensor del Pueblo- demuestran la preocupante extensión de esos comportamientos vulneradores de derechos en todos los ámbitos y capas sociales.

Pero la generalidad del problema no debe ocultar la existencia de sectores y colectivos especialmente vulnerables. En este sentido, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, COM (1998) 335 final (Bruselas, 20.05.98) sobre la violencia ejercida contra los niños, los adolescentes y las mujeres mencionaba entre los grupos con mayor riesgo de padecer violencia a los miembros de minorías étnicas, los inmigrantes y los refugiados. También la Resolución A3-0349/94 del Parlamento Europeo señalaba la situación de indefensión, entre otras, de las mujeres inmigradas. Otras circunstancias que -según la experiencia de esta institución- pueden provocar vulnerabilidad frente a los malos tratos son las toxicomanías o determinadas enfermedades y discapacidades, físicas o psíquicas.

De cualquier modo, como la queja planteada se refería a las mujeres inmigrantes en situación administrativa irregular, la intervención del Ararteko se ha centrado en esta problemática. Cuando esas mujeres son agredidas, se encuentran a menudo en una situación de desamparo más grave, puesto que apenas cuentan con medios de apoyo: lejos de la familia de origen, sin relaciones personales, muchas veces con hijos menores a su cargo y, con frecuencia, desconociendo el idioma, el hombre con el que conviven constituye el único referente. Las extranjeras, en particular las que tienen menos medios económicos y culturales, pueden no tener ni siquiera conciencia de sus derechos, por lo que se sienten en una absoluta dependencia de sus maridos y, en general, no se atreven a denunciar los malos tratos que sufren.

A estas circunstancias se añaden otras, como el miedo a ser detectadas por la policía si formulan denuncia, lo que podría dar lugar a la expulsión del país. Todos estos factores conducen a las mujeres extranjeras que carecen de autorización para residir y de medios económicos a una situación de desamparo y de indefensión absoluta, ante la que las instituciones públicas no pueden permanecer pasivas.

Las medidas y actuaciones de apoyo a las mujeres que han sufrido violencia son -y deben ser- de muy diferente naturaleza, pero el análisis llevado a cabo por esta institución se centra en un aspecto concreto: las dificultades que encuentran las inmigrantes en situación administrativa irregular para acceder a las casas refugio de titularidad pública.

Como es sabido, las diputaciones y ayuntamientos de la CAPV han puesto en marcha algunos pisos de acogida para mujeres maltratadas, donde se les presta la ayuda de urgencia y se les ofrece colaboración para que puedan desenvolverse en el

futuro de una manera autónoma. El problema es que los requisitos administrativos que se exigen para acceder a tales prestaciones dificultan, e incluso imposibilitan, su utilización por parte de las inmigrantes que carecen de documentación en regla.

La asociación que se dirigió a esta institución para plantear el asunto sólo hacía referencia a casos acaecidos en Bilbao, que es su ámbito de actuación. Pero, si bien en esta localidad la situación es más acuciante, puesto que la concentración de personas inmigrantes es mayor, el Ararteko llegó a la conclusión de que el problema era generalizable a todo el ámbito de la CAPV. Por otra parte, al tratarse de una cuestión directamente relacionada con el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral de las mujeres afectadas, resultaba oportuno iniciar una actuación de oficio dirigida a obtener una visión más completa sobre el tipo de asistencia que las distintas administraciones competentes prestan al mencionado colectivo.

2. Datos sobre la asistencia que prestan las instituciones

Por las razones expuestas, el Ararteko solicitó información a las tres diputaciones forales, así como a los ayuntamientos de las tres capitales vascas. Además de las consideraciones genéricas que las distintas instituciones pudieran trasladarnos sobre la cuestión planteada, nos interesábamos particularmente por los siguientes aspectos:

- a) requisitos exigidos a las mujeres extranjeras que son objeto de malos tratos para ser acogidas en los centros existentes al efecto.
- b) tipo de apoyo se presta a las inmigrantes que carecen de documentación regular y, en particular, si tienen acceso a los mencionados pisos de acogida.
- c) si se ha detectado con anterioridad la problemática expuesta y, en su caso, qué medidas o perspectivas se han adoptado para atajarla.

Los planteamientos adoptados en las respuestas no eran coincidentes entre sí, ni en todos los casos se centraban en las cuestiones específicas que el Ararteko había formulado, por lo que parece oportuno sintetizar la información aportada por cada una de las instituciones. Comenzaremos por las de Bizkaia, puesto que, como se ha advertido, la queja inicial se refería a dicho territorio.

A. Ayuntamiento de Bilbao

Tras exponer que el Servicio Municipal de la Mujer gestiona seis pisos para acoger temporalmente a mujeres maltratadas que deben abandonar sus hogares para evitar esa situación, se hace constar en el informe remitido que,

“Para poder acceder a este recurso, los únicos requisitos administrativos que se exigen son el estar empadronadas en el municipio de Bilbao y suscribir un contrato de cesión en precario en el que la mujer se compromete a respetar unas normas concretas de funcionamiento y a responder al ‘seguimiento social’ correspondiente. Además de estos requisitos formales, existe una condición indispensable para acceder al acogimiento y es que las trabajadoras sociales del Servicio Municipal de la Mujer, previa valoración de las circunstancias concurrentes en cada caso particular, propongan tal solución como la más conveniente, ya que en el supuesto contrario, la demanda se deriva a otras instituciones o asociaciones que cuentan con recursos de apoyo para asumirla”.

En definitiva, aunque el informe termina recalcando que no se hace distinción entre las nacionales y las extranjeras, la clave está -como se argumentará posteriormente- en el requisito del empadronamiento, e incluso, en la exigencia no explicitada de documentación regularizada.

B. Diputación Foral de Bizkaia

En el informe elaborado por la Diputada Foral de Acción social se pone de manifiesto la existencia de varios pisos de acogida destinados a mujeres víctimas de malos tratos, *sin recursos económicos ni familiares*, así como a los hijos e hijas menores de aquéllas. Se explica que la capacidad de dichos pisos es limitada, por lo que la estancia en ellos es temporal, y que la valoración sobre la procedencia o no del ingreso la realiza un equipo multidisciplinar adscrito a la Sección de Mujer, añadiendo:

“respecto a la vehiculización de la demanda, señalar que se realiza de la siguiente manera:

1. Solicitud de la interesada en su respectivo Ayuntamiento.
2. Copia de la denuncia interpuesta por la interesada, ante el Juzgado o Policía, salvo casos excepcionales, como puede ser el asunto que nos ocupa.
3. Remisión por parte del Ayuntamiento a este Departamento de Acción Social, de la solicitud de Ingreso, adjuntando Informe Social, que indique las causas que justifican el mismo.
4. Estudio y valoración por parte del Equipo del Departamento, de los aspectos Jurídicos, Psicológicos y Sociales que concurran en el caso, emitiendo al respecto los oportunos informes.

Por último es preciso señalar que no existe ningún requisito específico para las mujeres de nacionalidad extranjera, en los supuestos de malos tratos, constando en los archivos de esta Unidad Administrativa, varios casos de mujeres extranjeras, acogidas en Centros propios o ajenos”.

A pesar de esta última afirmación, y de que ni siquiera se haga referencia alguna al requisito del empadronamiento, por las informaciones proporcionadas por la asociación de apoyo a personas inmigrantes que presentó la queja, parece que en la práctica no se presta acogida a las mujeres que carecen de permiso de residencia.

C. Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián

Como respuesta a nuestra solicitud de información, el Negociado de la Mujer del Ayuntamiento donostiarra elaboró un informe en el que, tras examinar todos los expedientes relativos a mujeres inmigrantes, se daba respuesta a las tres cuestiones planteadas por esta institución. Los datos facilitados pueden sintetizarse del siguiente modo:

- a) Los requisitos para ingresar en los pisos de acogida son los siguientes:
 - ser objeto de malos tratos y desear salir de esa situación
 - estar empadronada en Donostia/San Sebastián

Sin embargo, puede ocurrir que las mujeres inmigrantes se encuentren en una situación ilegal, es decir, que no tengan permiso de residencia o ningún tipo de documentación. En estos casos, el servicio municipal considera que, como parte integrante

de la Administración, no puede amparar las situaciones ilegales. No obstante, teniendo en cuenta las peculiaridades de los problemas de estas mujeres, estiman no se debe dar la espalda a esta problemática social.

Señalan que hasta ahora no se ha recibido ninguna solicitud de piso de acogida por parte de una mujer que se encuentre en esa situación, pero, en tal caso, el servicio actuaría de la siguiente manera: si se considerara necesario ingresarla en un piso de acogida, se haría, pero únicamente hasta que el Ministerio del Interior decidiera sobre su situación de residencia administrativa, con la necesaria coordinación a tal efecto, y, por supuesto, siempre con el consentimiento de la mujer. Si estuvieran implicados niños menores de edad, se notificaría esta circunstancia al Departamento de Menores de la Diputación Foral.

b) En cuanto a la ayuda que pueden recibir las mujeres sin documentación legal:

Primeramente, se les proporciona información jurídica y, habitualmente, se les dirige a algunas ONG que trabajan en este campo. Luego, se ponen a su disposición otros recursos gestionados por el Servicio: pisos de acogida, ayuda económica, trámites previos a la separación, tratamiento psicológico... En caso de precisar algún otro recurso social, se coordina con el Departamento de Bienestar Social.

c) Desde la apertura de la oficina municipal, en el año 1988, han prestado ayuda a varias mujeres extranjeras. De ellas, 17 recibían malos tratos. Sus características pueden sintetizarse del siguiente modo:

- Lugar de origen: Portugal: 8; América Central y Sudamérica: 5; África: 3; Francia: 1.
- Situación legal: salvo una, todas las demás tenían permiso de residencia.
- Denuncia de malos tratos: sí, en 6 casos; no, en 11 casos.
- Estado civil: casadas: 14 (sus maridos, mayoritariamente del País Vasco); solteras: 2; separada legalmente, pero conviviendo con un vasco: 1.
- Aislamiento, falta de protección familiar: en 4 casos manifestaron abiertamente este problema.

En unos pocos casos, el Servicio tuvo noticia, mediante SOS-Deia, de ciertas agresiones, pero, a pesar de ponerse en contacto con estas mujeres para informarles de los servicios disponibles, no acudieron, probablemente porque estaban atemorizadas.

Para terminar, se hace constar en la información remitida que, si bien el problema planteado por esta institución es real, no se trata más que de una parte de la difícil y compleja situación que viven las mujeres inmigrantes. En la mayoría de los casos abordados por el servicio no mediaban malos tratos: tenían hijos, y el problema más destacable lo constituía la dificultad para integrarse en la sociedad (situación económica precaria, condiciones laborales bastante malas, sin vivienda, situación ilegal...). En uno de estos casos, una mujer hizo hincapié en la persecución permanente que sufría por parte de la policía. Y no se pueden olvidar las cuestiones relacionadas con la prostitución: se ha atendido a 3 mujeres; dos de ellas pidieron alojamiento y trabajo, con objeto de dejar esa profesión y poder vivir en el País Vasco, y la tercera, tras denunciar a su "protector", regresó a su lugar de origen, para lo cual contó con ayuda del servicio.

D. Diputación Foral de Gipuzkoa

El Departamento de Servicios Sociales inicia su respuesta haciendo constar que la problemática planteada normalmente se detecta por medio de los servicios sociales de base de los distintos municipios, por lo que la institución foral sólo tiene conocimiento puntual de algunos casos. Y expone:

“Los recursos con que contamos principalmente para estas situaciones son: Programa de asistencia jurídica y psicológica, Programa de Acogidas de Urgencia, y la red de pisos de emergencia.

La intervención que se lleva a cabo es la ‘normalizada’ aunque no cumplieran todos los requisitos, como pudiera ser el del tiempo de empadronamiento mínimo de 6 meses en alguna localidad gipuzcoana, podrían en efecto, acceder a los pisos de acogida.

Cuando la acogida se produce por malos tratos, algunos Ayuntamientos ponen como condición de acceso el que se formalice la denuncia correspondiente.

Para una orientación y apoyo más específico en su situación de inmigrante se contacta o deriva el caso a las ONG, o Instituciones que trabajan en este campo”.

E. Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz

Como contestación a la solicitud de información realizada por el Ararteko, el Departamento de Intervención Social nos proporcionó un amplio dossier en el que, además de abordar las cuestiones específicas que habíamos planteado, se aporta documentación sobre los programas de intervención social con el colectivo de extranjeros, así como sobre los pisos de emergencia social. No resulta posible reproducir aquí toda la información obtenida, por lo que nos limitaremos a hacer constar los datos más relevantes:

a) El Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz dispone de ocho viviendas denominadas “pisos de emergencia”, que se destinan a solucionar situaciones de emergencia ante la carencia de otro alojamiento alternativo. Haciendo especial referencia a la situación de las mujeres inmigrantes, refugiadas y/o asiladas, carezcan o no de una situación documental regular, ya que padecen o son víctimas de maltrato conyugal, y caso de necesitar un alojamiento alternativo, el Ayuntamiento pone a su disposición el recurso anteriormente citado: piso de emergencia. Si ante esta necesidad de abandonar temporal o definitivamente su domicilio habitual, todos los pisos estuvieran ocupados, se procedería a la acogida con carácter provisional de estas mujeres en otro de los recursos de alojamiento municipales (Centro Municipal de Acogida Social, Casa Abierta...).

Si bien el requisito previo al acogimiento sería la constatación de una situación de arraigo en la ciudad de Vitoria/Gasteiz, dicha acogida se produciría sin tener en cuenta su situación documental, sino más bien atendiendo al derecho a la vida y a la integridad física de estas personas, prevaleciendo, en última instancia, la anteposición del derecho a su seguridad.

b) Con respecto al colectivo general de inmigrantes que carecen de documentación regularizada, los Servicios Sociales Municipales detectaron la llegada de familias extranjeras en demanda de recursos sociales, las cuales, a pesar de tener un asentamiento estable y duradero en la ciudad, se encontraban en situación de estancia irregu-

lar, lo que les impedía el acceso a los recursos normalizados. Es decir, el Ayuntamiento constató situaciones de necesidad (y en algunos casos extremas) que no tenían o habían dejado de tener algún tipo de cobertura institucional y que eran atendidas en la práctica por distintas asociaciones o colectivos solidarios, según sus posibilidades.

La Administración local, consciente de la existencia de estas situaciones de necesidad en este colectivo y fundamentando su actuación en los derechos humanos, consideró conveniente tomar parte activa y dar respuesta en la medida de sus posibilidades a esta población. Por ello, uno de los proyectos de trabajo que el Sistema de Antena Social del Departamento de Intervención Social llevó a cabo en 1994 fue el Proyecto de Actuación Municipal, dirigido al colectivo de inmigrantes.

Una de las propuestas de actuación que se desarrolló fue el diseño de un registro municipal de inmigrantes en Vitoria/Gasteiz. En síntesis, el registro consistía en la elaboración por parte del Ayuntamiento de un censo con información básica de las familias de inmigrantes residentes en Vitoria/Gasteiz y que, por su situación de estancia irregular, en aquel momento no podían empadronarse, en cuyo caso quedaban al margen de las prestaciones sociales. Una vez inscritos en el registro, el inmigrante y su familia se acogerían a una serie de prestaciones sociales, contando para ello con los recursos municipales y con la colaboración de otras instituciones públicas y privadas que intervienen en el ámbito de Vitoria/Gasteiz.

Posteriormente, las modificaciones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, con relación al padrón municipal y recogidas en la Ley 4/1996, de 10 de enero, que afectaban directamente a la cuestión del empadronamiento de los extranjeros, tuvieron consecuencias, y afectaron también al Servicio de Atención al Extranjero que esta Administración local pretendía poner en marcha a corto plazo. Con dichas modificaciones, que permitían la inscripción en el padrón municipal, no resultaba necesaria la elaboración de otro registro como el que se había diseñado anteriormente.

Ahora bien, seguía viéndose adecuada la actuación social local dirigida a aquellas familias que, aun estando empadronadas, no cumplen los requisitos para acceder a las prestaciones sociales y se encuentran en situación de necesidad o con problemas sociales, por lo que el Proyecto de Intervención Social de apoyo al colectivo se mantuvo.

Por fin, en diciembre de 1997 se puso en marcha, mediante un convenio de colaboración con la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), la Asistencia Jurídica al Colectivo de Inmigrantes, Refugiados y Asilados.

c) En el ejercicio del trabajo social dirigido al colectivo de extranjeros no se dispone de estadísticas segregadas, si bien la problemática que mayoritariamente se presenta es la relativa a su irregularidad documental y, no en número significativo, una situación de maltrato a las mujeres inflingido por su pareja.

Para terminar, se realizan las siguientes consideraciones:

“La violencia ejercida contra las mujeres constituye un importante problema social, en cuyo abordaje y desde el Ayuntamiento no se tiene presente la situación de estancia o residencia regular en la ciudad, por lo que las mujeres extranjeras reciben el mismo tratamiento que las nacionales y se presta la ayuda de urgencia, ofreciendo la colaboración necesaria y aplicando los recursos sociales de que se dispone”.

F. Diputación Foral de Álava

El Departamento de Bienestar Social proporcionó a esta institución amplia información sobre los recursos destinados por el Instituto Foral de Bienestar Social a la atención de mujeres víctimas de malos tratos, así como algunos datos sobre el perfil de las usuarias.

El Instituto Foral dispone de dos pisos de acogida para mujeres en situaciones de emergencia con los que, además de dar respuesta a los casos puntuales, se pretendía cubrir las necesidades de alojamiento de urgencia de mujeres de municipios alaveses con población inferior a 20.000 habitantes.

Desde 1997 se ha mejorado la efectividad del proceso de acogida mediante el desarrollo de un programa de acompañamiento y orientación para mujeres atendidas en los pisos de acogida. Dichos pisos están dirigidos a mujeres del Territorio Histórico de Álava, acompañadas de sus hijas e hijos, en su caso, que precisen con carácter inmediato un alojamiento temporal, aunque pueden aceptarse casos de mujeres víctimas de malos tratos procedentes de otros territorios. Asimismo, podrían ser beneficiarias familias que sufran otro tipo de emergencia social, si bien quedan excluidas las personas con problemas de adicción a sustancias tóxicas, o que sufran alteraciones psíquicas graves.

En cuanto a los casos atendidos desde su puesta en marcha en 1994, se refieren 13 acogimientos de mujeres -en algunos supuestos, con sus hijos e hijas-, dos de las cuales eran de nacionalidad extranjera.

En el informe de respuesta se menciona también la existencia del Servicio de atención psicológica a mujeres víctimas de agresiones sexuales y malos tratos, y se explica su funcionamiento, que actualmente se regula mediante un convenio entre la Diputación Foral y el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz. Se ha puesto en marcha, asimismo, un Servicio de orientación jurídica a mujeres, que ofrece gratuitamente asesoramiento preprocesal en temas relacionados con el derecho de familia a las mujeres de Álava que, contando con escasos recursos económicos, lo precisen. En algunos casos, la demandante de orientación ha planteado cuestiones de nacionalidad o residencia.

En la enumeración de los recursos disponibles, se hace referencia, por último, al funcionamiento del Servicio de atención psicológica a hombres actores de violencia en el contexto familiar.

Para terminar el informe el Departamento de Bienestar Social incluye las siguientes consideraciones:

“Como norma general, el acceso a los Servicios especializados de atención a mujeres víctimas de malos tratos en todos los casos está condicionado a la problemática presentada y no a otras condiciones o situaciones de la persona demandante, aplicando con criterios de flexibilidad e idoneidad los procedimientos de admisión de los mismos”.

Y añade que, además de los servicios específicos descritos, las necesidades de las personas inmigrantes se atienden, directamente, mediante los servicios sociales de base, e indirectamente, mediante la participación en distintos foros sobre la materia, los programas dirigidos a trabajadores temporeros y la convocatoria de ayudas institucionales a ayuntamientos y ONG que intervienen con el colectivo de inmigrantes y refugiados.

Por otra parte, se pone de relieve la existencia de *“un colectivo de mujeres inmigrantes y sin permisos de residencia que, caso de precisarlo, no llega a acudir*

a la red de servicios sociales de base o especializados, y son aquellas que están inmersas en las redes de prostitución itinerante con estancias breves en clubes de carretera”.

G. Otras fuentes de información

Aunque las únicas instituciones públicas a las que se ha solicitado directamente información son las ya citadas, Emakunde nos ha proporcionado unos datos puntuales sobre los pisos de acogida dependientes de la Administración pública en los que se admite a mujeres inmigrantes en situación irregular.

La información facilitada por el Instituto Vasco de la Mujer confirma las apreciaciones de esta institución, pues señala como únicos pisos en los que acogen a estas mujeres, además de los del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz y de la Diputación Foral de Álava, las viviendas gestionadas por los ayuntamientos de Llodio en Álava y de Ermua, Galdakao y Santurtzi en Bizkaia.

3. Consideraciones sobre la problemática detectada

No es preciso insistir en la gravedad de la cuestión de fondo. Como afirma la Comisión de las Comunidades Europeas, en la ya citada Comunicación de 20.05.98, la violencia contra las mujeres “*es un fenómeno muy arraigado en nuestra sociedad y constituye una gravísima violación de los derechos humanos fundamentales. Desgraciadamente, está extendido en todas las sociedades y en todas las clases sociales, independientemente de su grado de desarrollo, estabilidad política, cultura o religión*”.

Tampoco hay que ignorar que, entre los problemas que encuentran las mujeres extranjeras que residen entre nosotros sin la documentación reglamentaria, las situaciones de violencia o malos tratos ejercidas por sus parejas no ocupan un lugar relevante ni constituyen su principal preocupación. Asimismo, debe quedar claro que la cuestión suscitada no parte de la sospecha de que esas mujeres corran más riesgo de sufrir violencia que otros colectivos femeninos. Pero lo que sí parece indudable es que, en caso de que ello suceda, su capacidad para reaccionar está más limitada. Como ya se ha puesto de manifiesto, a la carencia de recursos derivada de la precariedad económica y de la falta de arraigo social se unen la dependencia respecto al hombre con el que conviven y, sobre todo, la situación de irregularidad administrativa, que les sume en una clandestinidad en la que las instancias de protección frente a las agresiones -como la policía- devienen amenazantes mecanismos de control.

En este sentido, hay que entender las recomendaciones recogidas en la Declaración 48/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, entre las que se insta a los Estados partes a

“Esforzarse por garantizar, en la mayor medida posible a la luz de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional, que las mujeres objeto de violencia y, cuando corresponda, sus hijos, dispongan de asistencia especializada, como servicios de rehabilitación, ayuda para el cuidado y manutención de los niños, tratamiento, asesoramiento, servicios, instalaciones y programas sociales y de salud, así como estructuras de apoyo y, asimismo, adoptar todas las demás medidas adecuadas para fomentar su seguridad y rehabilitación física y psicológica”;

insistiendo, asimismo, en la necesidad de “*adoptar medidas orientadas a eliminar la violencia contra las mujeres especialmente vulnerables*”.

En el ya citado informe del Defensor del Pueblo se recogen los pronunciamientos contenidos en la Resolución A3-0349/94 del Parlamento Europeo, entre los que interesa destacar aquí los siguientes:

“- Petición a los Estados miembros para que en sus políticas presten una atención especial a la situación de las mujeres emigrantes como víctimas de la violencia por razones de sexo”.

“- Instancia al Consejo de Justicia y de Asuntos de Interior para que apruebe disposiciones reglamentarias en materia de inmigración y solicitud de asilo para garantizar que no se rechace a mujeres procedentes de terceros países que se hayan separado de un compañero que las maltrata, a no ser que existan otros motivos para ello”.

Nos parece relevante esta última sugerencia, porque pretende anteponer la circunstancia de haber sufrido violencia a las normas que regulan la inmigración. Desde la óptica de la tutela de los derechos humanos, consideramos que ésta es la base de la que deben partir las administraciones en la prestación de asistencia a las mujeres agredidas.

Con independencia de la calificación que, desde el punto de vista administrativo, merezca la situación en la que se encuentra la mujer extranjera, ésta ha sufrido en nuestro país una vulneración de sus derechos más básicos, como son su integridad física y moral, su dignidad y, a menudo, su libertad de movimientos, dándose la circunstancia de que, en algunas ocasiones, los agresores son nacionales. Así como los poderes públicos tienen obligación de tratar de evitar y, en su caso, perseguir, la realización de esos hechos delictivos, también deben prestar asistencia a las personas perjudicadas por ellos, evitando obstáculos formales que puedan perpetuar e incluso agravar la violación de derechos ya padecida.

En realidad el conflicto de intereses que aquí se plantea es similar al que ha surgido en relación con la asistencia sanitaria al colectivo de inmigrantes “sin papeles”. Aunque hay normas legales que establecen específicamente la asistencia universal respecto a los menores, el compromiso de una sociedad democrática con los derechos humanos conduce a la necesidad de ampliar esa cobertura a todas las personas, con independencia de su edad y, por supuesto, de su situación administrativa.

Frente a este planteamiento garantista, la realidad constatada por las asociaciones de apoyo a las personas emigrantes difiere notablemente: a las mujeres extranjeras que se ven obligadas a salir de su domicilio para protegerse de las agresiones nos se les admite en los pisos de acogida, salvo que cumplan el requisito de estar empadronadas con anterioridad a los hechos en la localidad en la que se solicita el auxilio. Únicamente las instituciones alavesas afirman otorgar prioridad absoluta a la tutela de la integridad de la mujer.

De acuerdo con las informaciones facilitadas en la queja que dio origen a esta actuación, en Bizkaia se han rechazado solicitudes de acceso a un piso de acogida basándose en la carencia de permiso de residencia, lo que implica un recrudescimiento de los requisitos, ya que -como es sabido- la legislación en vigor permite el empadronamiento en casos de residencia de hecho, aunque no haya autorización administrativa. Esta actitud de las instituciones puede provocar el agravamiento de los problemas que sufre la mujer inmigrante, porque si la Administración tiene constancia de que ella tiene

hijos a su cargo y no los puede atender debidamente por carecer de domicilio, cabe apreciar una situación de desamparo y, en consecuencia, asumir la tutela automática de los menores, con lo que la mujer se vería separada de sus hijos. Dicho de otro modo, en lugar de proporcionar vivienda y seguridad a los menores aceptando a la madre en un piso de acogida, puede ocurrir que se castigue la pobreza privando a los niños de la compañía de la madre.

El Ararteko considera que estas actuaciones no son propias de una sociedad solidaria, por lo que, en la medida de lo posible, deben erradicarse. Es cierto que en la raíz de estos hechos no se encuentra una voluntad de rechazo, sino, principalmente, una escasez de recursos, más perceptible en unos territorios que en otros, por lo que el objetivo inmediato ha de ser el incremento de los medios asistenciales.

En este sentido, consideramos que el requisito del empadronamiento previo a la utilización de las casas refugio constituye un modo de distribuir la responsabilidad entre las distintas administraciones territoriales y no una condición del surgimiento del derecho a su utilización. Ello parece evidente en el caso de las nacionales: si una mujer ha cambiado de domicilio, las instituciones podrán discutir a quién corresponde la prestación de la asistencia, pero no sería admisible que se deniegue la protección por el mero incumplimiento de un requisito formal. Únicamente la comprobación de una demanda fraudulenta podría justificar el rechazo de la solicitud, y difícilmente cabrá la apreciación de fraude cuando pueda constatarse la existencia del maltrato.

A criterio del Ararteko, el mismo razonamiento debe aplicarse a los supuestos de mujeres inmigrantes: la persona que ha sufrido violencia tiene derecho a una protección que garantice, cuando menos, el cese de las agresiones. Y la determinación de la Administración competente para prestar esa asistencia en ningún caso puede vaciar de contenido el derecho.

Cuestión diferente son las actuaciones posteriores al acogimiento de la inmigrante en situación irregular. En este sentido, si la finalidad de los pisos de acogida es ayudar en una situación de emergencia, para promover a continuación las condiciones para que la mujer que ha sufrido maltrato pueda desenvolverse autónomamente, parece lógico que la institución que gestiona el refugio apoye a la mujer extranjera para tratar de regularizar su situación. Así, por ejemplo, siempre que ello resulte posible, habrá que favorecer la inscripción en el correspondiente padrón municipal.

Ahora bien, hay situaciones en las que, ya sea porque la persona carece por completo de documentación, ya sea porque se niegue a empadronarse por el temor a ser detectada por la policía, la inscripción no es factible. Estas dificultades no pueden llevar a la denegación de la asistencia en el momento de la crisis, sin perjuicio de que cuando finalice el período de acogimiento, habrán de buscarse soluciones alternativas, normalmente, mediante la colaboración de ONG o colectivos solidarios.

Sobre este particular, no se puede obviar la precisión que el Servicio de la Mujer de Donostia/San Sebastián hace respecto a la necesidad de coordinación con el Ministerio de Interior, a efectos de que este organismo decida sobre la situación administrativa de la mujer extranjera que, eventualmente, pudiera acogerse. Sin embargo, tampoco hay que ignorar el conflicto de deberes que puede plantearse en estos casos entre la obligación de acatar la legislación de extranjería, por un lado, y la necesidad de respetar la confidencialidad de la información conocida con ocasión de la demanda de asistencia, por otro. De cualquier modo, la prevalencia del derecho a la vida y a la integridad física y moral de la persona es un factor que debe intervenir en la ponderación de intereses enfrentados.

En relación con este punto, y de acuerdo con algunas manifestaciones realizadas por el Defensor del Pueblo, hay que tener en cuenta que el hecho de haber sido víctima de un delito se contempla por el ordenamiento como un posible motivo para la concesión de un *permiso de residencia por circunstancias excepcionales* (art. 53 del Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería). Puesto que la violencia doméstica constituye una conducta tipificada penalmente, esta vía para acceder a la regularización de la residencia debería utilizarse con toda la flexibilidad requerida por el grave problema social de los malos tratos a las mujeres.

Y puede recurrirse a la misma solución en otros supuestos no abordados aquí, pero cuyo dramatismo no debe ignorarse. Nos referimos, entre otros, al problema puesto de relieve por algunas de las instituciones consultadas, el de las inmigrantes ilegales que son víctimas de las redes de prostitución, e incluso, de las organizaciones criminales de trata de personas. Otra situación asimilable en algunos aspectos, y de la que se han descubierto varios casos en los últimos tiempos, es la de las personas que son explotadas por empresas clandestinas en las que, además de otros intereses, se vulneran sus derechos laborales, convirtiéndose en sujetos pasivos de los delitos contra los derechos de los trabajadores.

Se trata, en definitiva, de colectivos especialmente vulnerables, en los que normalmente la mujer sufre una -si cabe- mayor discriminación, y que, precisamente por ese motivo, deben ser objeto de una atención más intensa por parte de los poderes públicos.

4. Conclusiones

De las consideraciones expuestas surge la conveniencia de formular una recomendación general dirigida a todas las instituciones públicas que gestionan viviendas de acogida para las mujeres que han sufrido violencia doméstica.

La Administración tiene que prestar asistencia a las mujeres inmigrantes que se vean obligadas a abandonar su hogar para protegerse de las agresiones de sus cónyuges, acogiéndoles -junto con sus hijas e hijos- en los pisos destinados al efecto. Y desde la perspectiva de defensa de los derechos humanos, esa asistencia debe proporcionarse en idénticas condiciones que al resto de las ciudadanas, con independencia de la situación administrativa en la que las mujeres extranjeras se encuentren respecto a su residencia en el País Vasco.

Conviene reiterar, a la sazón, la recomendación general recogida en el Informe del Ararteko correspondiente al año 1997, relativa al acceso de las personas de origen extranjero a los padrones municipales. En efecto, si los ayuntamientos cumplen las disposiciones normativas vigentes, deben facilitar el empadronamiento de todas las personas que residan en la localidad, aun cuando dicha residencia sea irregular desde el punto de vista administrativo. El registro en el padrón permite obtener prestaciones sociales que, en situaciones de precariedad como las que a menudo padecen las personas inmigrantes, resultan imprescindibles.

No obstante, la falta de inscripción en el padrón no puede constituir un impedimento para la asistencia en los casos de violencia doméstica y, en concreto, no debe impedir el acceso a los pisos de acogida. En estos supuestos, los servicios sociales de base han de valorar las características de la situación de necesidad, dando prioridad a la protección de la vida y la integridad de la mujer agredida y, eventualmente, de los menores a su cargo.

En el desarrollo de estas intervenciones tuitivas, el personal de los servicios sociales debe tener en cuenta, entre otras cuestiones, el principio de confidencialidad que rige su relación con el usuario. A la hora de valorar el cumplimiento de los requisitos de acceso a las casas refugio, tampoco hay que ignorar la concurrencia de determinados factores que, de hecho, pueden impedir a la mujer inmigrante agredida interponer una denuncia, o llevar a cabo otras actuaciones exigibles en condiciones normales. Insistimos en que la defensa de los derechos fundamentales de la mujer que ha sufrido violencia ha de orientar toda la intervención de las instituciones.

Por último, resulta oportuno recordar la posibilidad prevista en la legislación de extranjería de conceder un permiso de residencia por circunstancias excepcionales a las personas de origen extranjero que hayan sido víctimas de una conducta delictiva. Una aplicación generosa de esta disposición permitiría paliar las situaciones -a veces inhumanas- en las que se hallan quienes han sido objeto de agresiones o de diversas situaciones de explotación (sexual, laboral, etc.).

CAPÍTULO VII
CONCLUSIONES.
DERECHOS Y LIBERTADES

El art. 32.2 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, establece que *“deberá incluirse en el informe anual que se presenta al Parlamento una valoración de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco.”*

Esta valoración la realiza el Ararteko, obviamente, a partir del conocimiento directo de esta situación adquirido en el ejercicio de sus actividades, y trata de reflejar cuál es el grado de respeto de los derechos de los ciudadanos vascos por parte de las administraciones públicas vascas sobre las que se extiende su ámbito de actuación, es decir, la Administración común de la Comunidad Autónoma, la Administración de los territorios históricos y la Administración local.

Quiere ello decir que no se tendrán en cuenta aquellas vulneraciones de derechos que, sin duda, se habrán producido durante el año 1998 y que no han sido conocidas por el Ararteko en el desempeño de sus funciones, ni aquellas otras que se encuentran fuera del ámbito de control del Ararteko, por ser actos de la Administración del Estado, y tampoco, por más que sean evidentes, las graves vulneraciones de los derechos humanos que se cometan por particulares o grupos organizados.

El capítulo se estructura a partir del análisis de los derechos contenidos en el título primero del texto constitucional, así como del correspondiente derecho previsto, en su caso, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Además de la valoración realizada en este capítulo, en cada una de las introducciones de área del capítulo II del presente informe se analizan, de manera pormenorizada, los distintos ámbitos de actividad administrativa y su relación con los derechos de los ciudadanos.

En una primera aproximación, podemos afirmar que es una constante que en los informes presentados por el Ararteko y por el resto de comisionados parlamentarios del Estado se reseñe que son muy pocas las quejas que se refieren a posibles vulneraciones de alguno de los derechos comprendidos en la sección primera del capítulo segundo del título I de la Constitución Española, es decir, de los llamados derechos fundamentales y libertades públicas. En el año 1998 también ha sido así.

Como reflejo de lo anterior, debemos señalar que son los denominados derechos sociales, así como los posibles incumplimientos del art. 103.2 de la Constitución Española, que impone a las administraciones públicas la obligación de actuar con arreglo al principio de eficacia y con sometimiento pleno a la ley y al derecho, sirviendo con objetividad los intereses generales, los que han motivado la mayor parte de las quejas presentadas.

A lo largo de estos años, como ya hemos señalado, ha sido una constante que las quejas referidas a posibles vulneraciones de los derechos y libertades comprendidos en el art. 14 y la sección primera del capítulo segundo del título I de la Constitución Española -de los derechos fundamentales y las libertades públicas- concitan, afortuna-

damente, un número de quejas ante el Ararteko cuantitativamente poco importante. Se entienden como tales aquellas quejas que afectan al núcleo esencial de estos derechos.

Obviamente, ello no quiere decir que estas vulneraciones no se produzcan, y en este capítulo trataremos de reflejar aquellas sobre las cuales ha tenido conocimiento esta institución.

1. PRINCIPIO DE IGUALDAD

• **Art. 14 de la Constitución Española**

“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

• **Arts. 1 y 2.1. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos**

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados, como están, de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.”

“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.”

La mayoría de las quejas referentes a los derechos y libertades se refieren a posibles conculcaciones del principio de igualdad.

Una de las preocupaciones fundamentales de esta institución ha sido la de evitar que se produzca ninguna actuación de los poderes públicos que fuera discriminatoria por cualquiera de los motivos tasados en el texto constitucional.

En muchas ocasiones sucede que la vulneración del principio de igualdad hay que ponerla en conexión con cualquiera de los otros derechos, por lo que en el análisis que de estos se realiza no faltan, en algunos casos, referencias al principio de igualdad.

Así, en el ámbito sanitario se recogen quejas relacionadas con el principio de igualdad, en el sentido de que todos los ciudadanos tienen garantizado el mismo contenido mínimo de las prestaciones sanitarias. Sin embargo, se dan circunstancias en las que el acceso a las prestaciones sanitarias no se garantiza de igual manera.

Varias mujeres a las que su médico había prescrito realizar una mamografía, por considerar que era un control necesario, ya que estaban recibiendo un tratamiento hormonal sustitutorio (THS), se encontraban con que, según cuál fuera su centro sanitario, se realizaba o se negaba la prueba de mamografía.

Muchos usuarios de servicios sociales consideran que algunas exigencias de los ayuntamientos para poder acceder a estos servicios vulneran el principio de igualdad.

Se plantean también situaciones en las que existen precios diferentes para el disfrute de determinados servicios municipales -por ejemplo, de las piscinas municipales de un pueblo alavés-, dependiendo de que el usuario sea o no residente de ese municipio. Es evidente que la residencia en un municipio no pone de manifiesto una determinada capacidad económica del obligado al pago, ni tiene incidencia en el coste de prestación del servicio.

Se ha planteado, asimismo, un trato desigual en el caso de los funcionarios interinos en la Administración vasca, a los que se les denegaba, con carácter general, el poder acudir a cursos de euskera. Además, en idéntica situación a unos interinos se les concede tal permiso y a otros no, lo que obviamente no es admisible, salvo que haya criterios objetivos y razonables que así lo justifiquen.

Por otra parte, se detecta, en muchas ocasiones, un trato discriminatorio en la situación de los extranjeros en nuestra comunidad autónoma.

El Tribunal Constitucional recuerda que, aunque el legislador puede limitar y restringir los derechos fundamentales de los extranjeros, esta restricción no podrá afectar a aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana.

El acceso de los extranjeros a los padrones municipales, que no admite discusión en el plano jurídico, sigue siendo obstaculizado por algunos ayuntamientos como el de Arrasate/Mondragón, que se ha negado, de manera arbitraria y poco respetuosa con la legalidad, a empadronar a dos familias que residen en una caravana en ese municipio.

En el estudio realizado sobre la situación del barrio de San Francisco de Bilbao se relataban testimonios de inmigrantes que allí habitan, que denunciaban algunas actitudes inadmisibles de policías que operan en esta zona, tales como insultos y amenazas de contenido racista o xenófobo.

La manifestación más extrema de discriminación por razón de sexo es la violencia ejercida contra las mujeres, lo que constituye un gravísimo problema social, que pone de manifiesto la extensión de estos comportamientos vulneradores de derechos a todos los ámbitos y capas sociales.

El importante informe realizado en 1998 por el Defensor del Pueblo trata de buscar algunas soluciones a este problema.

Existe, sin embargo, un mayor riesgo de padecer violencia en los miembros de minorías étnicas, inmigrantes y refugiados. Cuando una mujer inmigrante en situación administrativa de irregularidad es agredida, se encuentra en una mayor situación de desamparo.

La Administración debe encontrar fórmulas que permitan acoger en los centros dispuestos para ello a estas mujeres que han sufrido violencia doméstica.

Desde una perspectiva de defensa de los derechos humanos, esa asistencia deberá proporcionarse en idénticas condiciones que al resto de los ciudadanos, con independencia de la situación administrativa en la que las mujeres se encuentren respecto a su residencia en el País Vasco.

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 tiempos de guerra.”

• **Arts. 3 y 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos**

“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.”

“Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.”

Una institución de garantía de los derechos humanos debe velar por el más estricto respeto de los poderes públicos al derecho a la vida y a la integridad física.

Dado que las denuncias por malos tratos y torturas contra los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad se refieren, en su mayor parte, a actuaciones relacionadas con el período de detención, tanto en las compareencias parlamentarias como cuando se ha abordado esta cuestión se ha insistido en la necesidad de medidas preventivas que eliminen espacios y tiempos opacos en las detenciones, fundamentalmente mediante un control judicial efectivo sobre todo el proceso.

Sobre este problema, a lo largo de 1998 hemos recibido varias quejas que han suscitado nuestra preocupación.

Se han dirigido al Ararteko familiares de personas que habían sido detenidas, en la mayoría de los casos, por funcionarios de cuerpos estatales de policía y, en otros casos, por agentes de la Ertzaintza. En la práctica totalidad de los casos, se les había aplicado el régimen de incomunicación y prolongación del plazo de detención previsto por la ley para delitos relacionados con bandas armadas o terrorismo, y denunciaban haber sufrido malos tratos y vejaciones en las dependencias policiales.

Un grupo de familiares había elaborado un dossier en el que se recogían 81 denuncias referidas a los primeros meses de 1998. De estas detenciones, quince habían sido practicadas por la Ertzaintza y el resto por la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía. Las otras quejas recibidas tenían relación con detenciones efectuadas por estos dos cuerpos policiales en Hondarribia.

Por motivos competenciales, estos asuntos se trasladaron, por un lado, al Defensor del Pueblo, institución garantista a la que corresponde el control de los organismos dependientes de la Administración del Estado y, por otro, al Departamento de Interior del Gobierno Vasco, en lo que hacía referencia a actuaciones de la Policía Autónoma Vasca.

En la respuesta de este departamento se hacía constar que no había tenido conocimiento de ningún procedimiento judicial incoado a raíz de las denuncias por torturas que, en muchos de los testimonios, se afirmaba haber presentado ante el correspondiente juzgado de instrucción. Por tanto, a la pregunta del Ararteko sobre si se había realizado alguna investigación interna sobre los hechos, se respondía negativamente, alegando ese desconocimiento.

Asimismo, el departamento incluyó en su respuesta un amplio informe sobre el modo en que la Ertzaintza realiza las detenciones, haciendo hincapié en las garantías adoptadas. Sin embargo, puesto que no se ofrecían datos específicos sobre los quince casos por los que nos habíamos interesado, esta institución no considera finalizada su intervención.

Se han recibido también quejas por presuntos malos tratos ejercidos por funcionarios de una prisión vasca a tres presos. En un caso, el recluso se negó a plantear denuncia. En los otros dos, puestos los hechos en conocimiento de la fiscalía, ésta comunicó que ya se habían investigado dichas denuncias y que se había llegado a la conclusión de que se trataba de sendos incidentes provocados por los internos, en los que había sido necesario recurrir a la fuerza para reducirles.

Las denuncias por presuntas vejaciones o malos tratos ejercidos sobre ciudadanos vascos que cumplen condena fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco han sido remitidas al Defensor del Pueblo, aunque en la mayoría de los casos existía denuncia judicial previa.

Es preciso finalmente mencionar el estudio que sobre las actuaciones policiales hacia personas de origen extranjero en la zona de San Francisco se ha realizado desde el mes de noviembre de 1997 y durante todo el año 1998.

En los testimonios de las personas extranjeras entrevistadas se pone de manifiesto, entre otras situaciones denunciadas, que en catorce actuaciones analizadas se produjeron presuntas actitudes violentas por parte de la policía -Ertzaintza y en un caso Policía Municipal de Bilbao- desde el primer momento de la intervención. Se relatan prácticas tales como agarrarlos por la espalda y colocarles la porra en la garganta; tirarlos al suelo y mantenerlos en él pisándolos; empujones y porrazos; agarrarlos por el cuello y obligarles a abrir la boca...

La metodología utilizada en el informe no consistía tanto en realizar un análisis individualizado sobre los casos concretos denunciados -algunos de los cuales se han planteado en vía judicial-, cuanto en analizar algunas prácticas policiales sobre las que hay indicios suficientes para señalarlas como habituales o extendidas, y proponer medidas que permitan garantizar los derechos de las personas.

2.2. DERECHO A LA LIBERTAD Y A LA SEGURIDAD. DERECHOS DE LAS PERSONAS PRESAS Y DETENIDAS

• Art. 17 de la Constitución Española

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley.

2. La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o 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.”

• Art. 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

“Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.”

En 1996 el Ararteko presentó ante el Parlamento Vasco un informe sobre la situación de las cárceles en el País Vasco. Desde entonces se han apreciado algunos datos positivos respecto a la realidad descrita en el informe citado, que se pusieron de

manifiesto en el informe anual del año pasado: reducción del número de presos, mejoras en la atención sanitaria y realización de obras de mantenimiento.

Asimismo, la positiva valoración del programa experimental de intercambio de jeringuillas puesto en marcha en 1997 en el Centro Penitenciario de Basauri, y que continúa hasta la fecha, anima a recomendar su extensión a los otros centros penitenciarios de la Comunidad -Nanclares y Martutene- como eficaz medida preventiva de difusión de enfermedades contagiosas entre los presos.

Se han puesto de relieve las limitaciones de algunas prestaciones sanitarias ofrecidas por Osakidetza como, por ejemplo, la atención psiquiátrica.

En este mismo ámbito de la asistencia sanitaria es importante destacar la puesta en marcha de la Unidad Hospitalaria con Custodia Especial en el Hospital de Txagorritxu, destinada a las personas presas en el Centro de Nanclares de Oca.

Desde una óptica garantista de los derechos de los presos, es necesario que se produzcan mejoras respecto a:

- las condiciones estructurales de la unidad (acceso a los servicios, sistema de persianas y apertura de ventanas, sistema de llamadas -timbre- para ser atendido...) que, en la situación actual, obligan a depender excesivamente de la voluntad de los agentes de custodia;
- los criterios de actuación de los agentes policiales en situaciones de consulta médica o de visitas a los enfermos, y que afectan a la intimidad;
- las condiciones de aislamiento, a veces prolongado, que no se corresponden con la situación en el centro penitenciario y que pueden hipotecar el uso y finalidad de la unidad (rechazo a ser internado, altas voluntarias...).

También en el año 1998 se reiteran quejas respecto a los derechos de las personas presas, tales como los traslados a otros lugares, el alejamiento del entorno familiar o la no aplicación de los beneficios penitenciarios previstos en la ley.

En relación con el derecho a cursar estudios durante la estancia en prisión, es preciso reseñar que las reclamaciones se han centrado en las dificultades para realizar exámenes, entrevistarse con profesores ajenos al centro penitenciario, recibir materiales didácticos -sobre todo si estaban redactados en euskara-, u obtener el reconocimiento de redenciones extraordinarias.

Los centros de detención, donde las personas detenidas tienen que pasar un período de tiempo privadas de libertad, no reúnen en muchas ocasiones condiciones que resulten respetuosas con la dignidad humana.

Durante el año 1998 el Departamento de Interior del Gobierno Vasco realizó importantes obras de remodelación para adaptar el tamaño y las condiciones de los calabozos de la Ertzaintza a las directrices fijadas por el Consejo de Europa y las recomendaciones del Ararteko. No obstante, aún persisten calabozos como el de la comisaría de Galdakao, que presenta notables deficiencias que deben ser reparadas.

La situación de los depósitos municipales varía de un municipio a otro, pero se ha constatado que centros de detención como el de Santurtzi o el de Lekeitio tienen deficiencias tan graves que no pueden ser utilizadas para detener a nadie en tanto éstas no se subsanen.

2.3. DERECHO A LA INTIMIDAD

- **Art. 18 de la Constitución Española**

“Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.”

El respeto al derecho a la intimidad de terceras personas ha sido esgrimido, en no pocas ocasiones, por la Administración para denegar el acceso a documentos públicos de algunos ciudadanos que así lo habían solicitado, denegación que ha motivado que presenten quejas ante el Ararteko.

Cuando se plantea este conflicto entre el derecho a la intimidad y el derecho de acceso a archivos y registros, recogido en el art. 105 b) de la Constitución Española, se deberá resolver a favor de la prevalencia del derecho a la intimidad personal y familiar. Así lo establece el art. 37 de la Ley 30/92, al limitar el derecho de acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas a ellas mismas.

La Administración deberá velar por el cumplimiento del derecho a la intimidad de las personas, pero este derecho no puede servir para justificar actitudes administrativas de opacidad y falta de transparencia, en las que, lejos de pretender garantizar un derecho, de lo que se trata es de obstaculizar el ejercicio de otro, como es el de acceso a los expedientes administrativos.

Por otra parte, se ha denunciado, además, que las medidas de seguridad establecidas en la unidad penitenciaria del Hospital de Txagorritxu son vulneradoras del derecho a la intimidad de las personas internadas.

Además, algunas prácticas de la policía en el barrio de San Francisco, en las que desnudan total o parcialmente a las personas para su registro en plena calle o en un portal cercano, así como la de obligarles a vaciar el contenido de sus bolsas o bolsillos dejándolo caer al suelo, suponen una vulneración del derecho a la intimidad que afecta a la propia dignidad de las personas.

2.4. DERECHO DE ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- **Art. 20.3. de la Constitución Española**

“La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.”

En los últimos años el Ararteko ha realizado distintas actuaciones en relación con el derecho de acceso de distintos grupos sociales a EITB.

La decisión de no emitir un anuncio realizado por la Asamblea de Mujeres de Bizkaia (AMB) con motivo de la celebración del Día Internacional de la Mujer Trabajadora, o la negativa de EITB a colaborar con la campaña de sensibilización ciudadana con el Tercer Mundo “Con más igualdad gana todo el mundo” en los años 96 y 97, motivaron la intervención del Ararteko, que dictó sendas recomendaciones no aceptadas por EITB.

Es necesario que un derecho como el del acceso de los grupos ideológicos a los medios de comunicación sea respetado por los medios de comunicación públicos, ya que supone, no sólo un ejercicio de la libertad ideológica, sino también un instrumento del derecho a la información.

Parece evidente que la posibilidad de que los grupos sociales puedan servirse de los medios de comunicación de titularidad pública para difundir sus opiniones y perspectivas sobre las distintas cuestiones que preocupan a la sociedad es una condición básica de funcionamiento de un sistema plural y democrático.

En la admisión o no de anuncios promovidos por grupos sociales ha de atenderse primordialmente a su contenido y al posible interés general del mensaje que se pretende emitir. Puede entenderse que este interés general concurre cuando se persigue la promoción de valores superiores del ordenamiento jurídico que no pueden ser considerados como opciones ideológicas de un determinado grupo, sino de la sociedad democrática en su conjunto. De todas formas, se considera que el modo en que el acceso de estos grupos a los medios de comunicación se manifiesta como más eficaz es mediante su participación en los programas informativos y de opinión.

El Ararteko ha recomendado a EITB, entre otras medidas para garantizar este derecho, que elabore *“un plan detallado sobre el modo en que el derecho de antena va a desarrollarse en el futuro, precisando las diferentes vías de materialización (espacios específicos de emisión periódica, difusión eventual de anuncios, participación de representantes de los grupos en programas de opinión y/o debate, inclusión de declaraciones de aquéllos en informativos...) y estableciendo al efecto criterios objetivos, tanto para determinar la representatividad y, en su caso, la significación de los grupos, como para distribuir entre ellos los espacios disponibles.”*

Para el cumplimiento del derecho de acceso de los grupos sociales y políticos significativos al ente público EITB, resultará fundamental que la Comisión del Parlamento Vasco que ejerza funciones de control sobre EITB tenga información periódica de cómo ejercen los grupos sociales este derecho en la programación del ente citado.

2.5. PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

- **Art. 23.2. de la Constitución Española**

“Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes.”

- **Art. 21.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos**

“Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

El respeto por las administraciones públicas del principio de igualdad en el acceso a la función pública ha sido una preocupación constante del Ararteko, que ha velado por que los principios rectores de igualdad, mérito, capacidad y publicidad presidan el acceso a los empleos públicos.

En el sector de la función pública sanitaria se ha desarrollado en el año 1998 la oferta pública de empleo (OPE, en adelante) convocada por Osakidetza/SVS. Al igual que en 1996, la celebración de una OPE de estas características ha supuesto que aspirantes de determinadas categorías hayan solicitado la intervención de esta institución,

con el fin de contrastar la labor de evaluación de los tribunales y asegurar, de este modo, la recta y adecuada motivación de sus decisiones, descartando actuaciones arbitrarias o de posible alteración de resultados.

No obstante, es preciso señalar que la incidencia de esta OPE ha sido menor que la celebrada en 1996, tanto por el número de quejas tramitadas como por la repercusión de las denuncias planteadas. De todas ellas cabe destacar la denuncia relativa a la insuficiente publicidad de la convocatoria de una de las pruebas selectivas de la categoría de biólogos. La intervención de esta institución ha permitido reponer el perjuicio causado a la aspirante promotora de la queja, la cual, al no haber acudido a la celebración de la prueba por la insuficiente publicidad, había quedado excluida del proceso selectivo.

En el ámbito docente, la actuación del Ararteko se ha centrado en los concursos convocados por la UPV/EHU para la adjudicación de contratos de asociados y nombramientos de profesores titulares interinos. La admisión de una de nuestras recomendaciones ha hecho que la Junta de Gobierno de la Universidad, en sesión de 18 de mayo de 1998, haya aprobado una serie de criterios específicos de baremación que acotan los márgenes de discrecionalidad de las comisiones evaluadoras de estos concursos. A tal efecto, resulta necesario que los miembros que integran estas comisiones asuman la necesidad de motivar y justificar sus decisiones atendiendo a criterios objetivos propios del baremo y ligados, por tanto, única y exclusivamente al mérito y capacidad de los aspirantes. Para ello, se considera precisa una especial implicación y seguimiento de las autoridades universitarias responsables de estos procesos.

En el ámbito local y con carácter de oficio, el Ararteko ha desarrollado actuaciones con las que se ha pretendido evitar un posible efecto discriminatorio de los antecedentes penales en el acceso a la función pública, las cuales han sido favorablemente acogidas por las administraciones afectadas.

La valoración como mérito de los servicios prestados en procedimientos de ingreso en la función pública ha supuesto en algunos casos una quiebra del principio de igualdad en el acceso a los empleos públicos, ya sea por la valoración exclusiva de los servicios acreditados en la administración convocante, bien por la valoración preferencial de esta misma experiencia frente a la acreditada en otras administraciones públicas, sin que exista ninguna justificación objetiva para ello.

Las notas de razonabilidad y proporcionalidad deberán informar la valoración que se realice de la experiencia administrativa previa, para que ésta sea acorde con el principio de igualdad.

Sólo asumiendo un tratamiento igual y proporcionado de los servicios prestados en cualquier administración pública, salvo posibles diferencias funcionales que hagan razonable una distinta valoración de estos servicios, es posible garantizar un auténtico respeto del principio consagrado en el art. 23.2. de la Constitución Española.

2.6. DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

• Art. 24.1. y 2. de la Constitución Española

“Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.”

“Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de 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.”

• **Arts. 10 y 11.1. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos**

“Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.”

“Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.”

El derecho a la tutela judicial efectiva es uno de los derechos que más quejas suscita, fundamentalmente por dilaciones indebidas en los procesos judiciales.

A pesar de que la duración de los procesos judiciales ha sido considerada como normal por el Tribunal Superior de Justicia, que no ha apreciado irregularidades ni falta de diligencia en las quejas tramitadas ante él, los ciudadanos perciben como demasiado lento el funcionamiento de los tribunales de justicia y contemplan cómo los procesos se prolongan excesivamente en el tiempo.

Esta dilación excesiva es causa de graves perjuicios para las personas afectadas, sobre todo en los procedimientos que, por su naturaleza, deben resolverse en un plazo muy breve: juicios de desahucio, adopción de medidas provisionales...

Son destacables también las denuncias contra los retrasos en la resolución de las solicitudes de justicia gratuita por las comisiones de asistencia jurídica gratuita.

Por otra parte, la falta de ejecución de sentencias firmes, generalmente en la jurisdicción civil, y sobre todo en procedimientos relativos a rupturas familiares, es otro de los problemas que se pone de manifiesto en las quejas. En estos casos la falta de agilidad y de eficacia no siempre es achacable a los jueces, sino que, a veces, suele traer causa de prácticas dilatorias de alguna de las partes.

Existen quejas por retrasos en las resoluciones judiciales que son especialmente sensibles, por referirse a personas presas que han planteado ante los tribunales cuestiones sobre la aplicación retroactiva del Código Penal de 1995, o bien relativas a la liquidación de condenas o al reconocimiento de redenciones.

No es necesario insistir sobre la importancia que para estas personas tiene la prolongación de los plazos, que en algunos casos se debe al retraso del centro penitenciario en la comunicación al recluso.

Algunas de las quejas aluden también al modo en que se realizan las notificaciones judiciales.

Por otra parte, fundamentalmente en materia de tráfico se ha constatado la utilización inadecuada del procedimiento edictal para notificar los acuerdos adoptados por

las autoridades competentes en la tramitación de expedientes sancionadores.

Esta incidencia se ha observado, especialmente, en las quejas que tienen su origen en expedientes sancionadores tramitados por el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, cuando, como consecuencia de que el destinatario del remitido no se encuentra en su domicilio, las notificaciones se realizan por medio del boletín oficial correspondiente y del tablón de anuncios del Ayuntamiento.

Es cierto que los servicios municipales de Vitoria/Gasteiz intentan la notificación personal de los acuerdos en tres ocasiones, si bien no existe variación en la franja horaria en la que se efectúa. Tras el tercer intento infructuoso de notificación personal, por ausencia del destinatario, se utiliza el procedimiento edictal. Esa práctica no resulta conforme con las previsiones del artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La importancia sustancial de la forma en las notificaciones de los actos que se dictan en los expedientes administrativos sancionadores nos obliga a insistir en la necesidad de que se respeten escrupulosamente las previsiones contenidas en las normas, por cuanto su desconocimiento puede conllevar una vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Desde el punto de vista tributario, es preciso destacar los problemas que acarrea la notificación edictal de los tributos de cobro periódico.

Por último, conviene recordar que la práctica de los servicios municipales del Ayuntamiento de Arrasate/Mondragón, consistente en controlar el contenido de las bolsas de basura para el seguimiento y posterior sanción de las infracciones que pudieran cometerse en contra del horario de su depósito en la vía pública, y que también se daba en algunos municipios vizcaínos, vulnera el principio de presunción de inocencia.

En efecto, no se pueden imponer sanciones por dichas infracciones basándose, como único elemento incriminatorio, en haberse encontrado en el interior de la bolsas depositadas fuera de los horarios permitidos algunos documentos o elementos que relacionen al sancionado con el contenido de la bolsa, porque ello en ningún caso prueba que fuese esta persona la que depositó incorrectamente la bolsa de basura.

El Ayuntamiento de Arrasate/Mondragón aceptó la recomendación y suspendió los expedientes incoados por esta causa, si no existían pruebas oportunas que permitan identificar al infractor.

2.7. DERECHO A LA EDUCACIÓN

• **Art. 27.1., 2. y 4. de la Constitución Española**

“Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.”

“La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.”

“La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.”

• **Art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos**

“1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y pro-

fesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.”

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.

La implantación de la enseñanza secundaria obligatoria ha generado distintos problemas respecto del horario; de la prestación de distintos servicios como el comedor y el transporte; o del mantenimiento y conservación de edificios escolares, sobre todo en aquellos casos en los que la educación secundaria se imparte en edificios destinados a centros de educación primaria.

En materia de admisión de alumnos, es preciso señalar que en algunos centros públicos docentes se ha seguido la incorrecta práctica de considerar la documentación acreditativa del domicilio como requisito de admisión.

También este año se han producido casos en los que se ha aplicado a alumnos el régimen sancionador con una total falta de garantía e incumpliendo los procedimientos establecidos.

Una vez más hay que constatar la ausencia de una planificación adecuada en el tramo educativo correspondiente al primer ciclo de la educación infantil en lo que se refiere a la apertura de aulas para niños de dos años.

Es necesario que la oferta educativa de este tipo de aulas se ajuste a los criterios de la Ley de la Escuela Pública Vasca, que contempla la atención prioritaria a las zonas de menor nivel socioeconómico y a los alumnos con necesidades educativas especiales y de carácter lingüístico. Por el contrario, la Administración educativa está actuando en función de los recursos disponibles en los centros, sin que exista una planificación previa.

En todo caso, hay que garantizar que el acceso a la escolarización en este tramo educativo tenga lugar en condiciones de igualdad.

3. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS

3.1. DERECHO A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

• Art. 30.2. de la Constitución Española

“La ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria.”

El fenómeno de la objeción de conciencia y la insumisión ha tenido una enorme repercusión social en los últimos años en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que ha puesto de manifiesto un amplio rechazo social a como se contemplaba el ejercicio de este derecho en la normativa vigente hasta ahora.

Durante las últimas legislaturas el propio Parlamento Vasco, así como la Audiencia Provincial de Bilbao, el Ararteko y numerosos ayuntamientos se habían pronunciado a favor de la despenalización de la insumisión.

Una vez explicitada la opción por una plena profesionalización de las Fuerzas Armadas en un futuro próximo, sin embargo persistía la norma reguladora del derecho a la objeción de conciencia de 26 de diciembre de 1984 y el tratamiento que el Código Penal daba a la negativa a la prestación militar y social.

En la comparecencia que ante la Comisión Mixta Congreso-Senado realizó el Ararteko el 8 de mayo de 1997, reiteró la petición de que se adopten *“las iniciativas legislativas necesarias para reformar el marco legal de la objeción de conciencia vigente, así como la normativa penal para despenalizar la negativa a la prestación militar o social”*.

Solicitaba además que *“en tanto no aprueben dichas modificaciones legislativas, promuevan e impulsen todas las medidas necesarias para evitar las situaciones de encarcelación o de inhabilitación sufridas por los insumisos, y por las autoridades municipales que han decidido apoyarlos”*.

En este año 1998, finalmente se han producido unas modificaciones normativas que, si bien no son plenamente satisfactorias, dan alguna respuesta a lo solicitado desde muy diversas instancias. Estas reformas normativas van a tener una indiscutible repercusión en la situación de miles de jóvenes vascos.

La Ley 22/98, de 6 de julio, Reguladora de la Objeción de Conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria, incorpora importantes novedades, pero sigue impidiendo el ejercicio a la objeción de conciencia una vez incorporado a filas, lo que, según el pronunciamiento de distintos organismos internacionales, entre ellos la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, podría contravenir el art. 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pero es sin duda la aportación de la Ley Orgánica 7/98, de 5 de octubre, de *“Modificación de la Ley Orgánica 10/95, de 23 de noviembre, del Código Penal, por la que se suprimen las penas de prisión y multa para los supuestos de no cumplimiento del servicio militar obligatorio y prestación social sustitutoria y se rebajan las penas de inhabilitación para dichos supuestos”*, la que más importantes consecuencias va a tener. La consecuencia más inmediata va a ser la revisión masiva de anteriores sentencias para adecuarlas a la nueva norma, que es más favorable para los condenados.

La modificación del Código Penal supone un importante avance, ya que elimina las penas de privación de libertad, aunque mantiene, si bien reducida, la pena de inhabilitación, con las graves consecuencias que esta inhabilitación tiene para los jóvenes.

3.2. 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."

Al abordar las cuestiones suscitadas en el ámbito tributario desde la óptica del respeto a los derechos propugnados constitucionalmente, hemos de hacer referencia nuevamente a los expedientes tramitados en materia del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Se han seguido recibiendo quejas por la negativa de las haciendas forales a permitir variar la opción de tributación ejercitada. Esta negativa supone que si por un error en el momento de optar se realiza una liquidación más gravosa para los intereses del contribuyente, esta opción no puede ser modificada, lo que puede ser contrario al principio de capacidad económica contenido en el art. 31 de la Constitución Española.

Por ello, coincidiendo con la elaboración de los nuevos proyectos de normas forales del IRPF por las tres diputaciones forales, se aprovechó para informarles de esta cuestión, con el resultado satisfactorio de que en los nuevos textos, en vigor desde el 1 de enero de 1999, esta situación se ha subsanado.

Lo mismo puede decirse de algunas reivindicaciones planteadas por asociaciones de padres y madres separados, como la toma en consideración de los gastos que derivan del pago de pensiones de alimentos, que podían dar lugar a situaciones contrarias al principio de igualdad, y que en el futuro tendrán su correspondiente reflejo en el apartado de deducciones del impuesto.

Pero, sin duda, han sido los expedientes relativos a tasas y precios públicos los que tanto cuantitativa como cualitativamente han exigido una mayor atención por parte de la institución, a la hora de velar por el respeto de los principios constitucionales que se predicán de nuestro sistema tributario y, en particular, del de legalidad tributaria.

Así, por su gran repercusión en la opinión pública, hemos de citar, con carácter singular, las quejas tramitadas contra el cobro de los denominados derechos de alta e inspección por suministro de gas natural. En el mes de febrero de 1998, el Ararteko inició sendas actuaciones de oficio, primero ante la empresa Bilbogas y a continuación ante el Departamento de Industria del Gobierno Vasco, con el fin de determinar la adecuación a la legalidad vigente del cobro de estos derechos, cuya exigencia se produce en el momento de iniciar la prestación del suministro y cuyo importe varía desde las aproximadamente 7.000 ptas. en Álava a las 23.000 en Bilbao.

Según la STC 185/95, el principio de legalidad tributaria, contenido en el art. 31 de la CE, garantiza que las prestaciones que satisfacen los particulares a los entes públicos han de ser previamente consentidas por sus representantes, siendo el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público, sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla, el elemento determinante de la exigencia de reserva de ley.

Por tanto, la coactividad es la nota determinante del concepto de prestación patrimonial de carácter público, dentro del cual se englobarían los tributos y, por ende, las tasas, cuyo establecimiento reserva a la ley el referido precepto constitucional.

La calificación de las prestaciones debe hacerse, en este sentido, desde la perspectiva del sujeto pasivo obligado a satisfacerlas, de manera que si el único medio que le queda al usuario para eludir el pago es abstenerse de utilizar el servicio, estamos ante una prestación pública coactiva, sometida, en consecuencia, al principio constitucional de reserva de ley para su establecimiento.

Finalmente la Ley de Hidrocarburos de ámbito estatal ha venido a ratificar las tesis mantenidas desde el Ararteko, al incluir en su articulado la definición de estos derechos, dándoles, por tanto, la suficiente cobertura legal.

Por último, dada su vertiente eminentemente tributaria, hemos de mencionar en este apartado el expediente de oficio que se tramitó en esta institución en relación con la fecha de entrada en vigor de las medidas contenidas en la Norma Foral de Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia para 1998.

La publicación de la norma citada en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Bizkaia se produjo con posterioridad al 1 de enero de 1998 y, por tanto, habría de negarse efectos jurídicos a los actos administrativos dictados con base en ella en el período comprendido entre estos dos momentos.

A este respecto, fue preciso recordar a la Diputación Foral que la Constitución, en su art. 9.3, garantiza el principio de publicidad de las normas, en íntima relación con el de seguridad jurídica, pues según el propio Tribunal Constitucional:

“Sólo podrían asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento” (STC 179/1989).

En el caso concreto de la Norma Foral 14/1997 de presupuestos para 1998, entre otras modificaciones, se produjo la elevación de determinados tipos impositivos con efectos desde el uno de enero de 1998. Tal es el caso, por citar un ejemplo, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, que en esta segunda modalidad impositiva pasó a ser del 0,10 al 0,50.

La aplicación de este nuevo tipo impositivo a hechos imponderables realizados en los primeros 20 días de 1998, cuando la norma que lo ampara aún no gozaba de la oportuna publicidad, supone una flagrante vulneración del principio de publicidad y, por lo tanto, la aplicación retroactiva de una norma restrictiva de derechos, práctica proscrita igualmente por la Constitución y las leyes.

Durante el año 1999, hemos podido verificar la subsanación de esta práctica irregular por parte de la Diputación Foral de Bizkaia.

3.3. 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.*”

• **Art. 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos**

- “1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.”*

La actuación de los poderes públicos que afecta de una manera más contundente a la propiedad de los ciudadanos es la de la expropiación forzosa. Por ello, las intervenciones expropiatorias deben ser exquisitamente respetuosas con el procedimiento establecido que tiene un marcado carácter garantista.

En relación con la figura jurídica de la expropiación forzosa, las cuestiones que con más frecuencia se han presentado se referían a los acuerdos sobre aprobación de los proyectos técnicos, lo que conlleva la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación de los inmuebles objeto de la expropiación.

También se han recibido quejas y, sobre todo, consultas acerca de las tasaciones de los bienes expropiados, cuestión esta que, al no ser del todo reglada y presuponer en alguna medida una apreciación técnica de los hechos y circunstancias concurrentes, suele resultar generalmente de difícil valoración.

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.”

• **Art. 16.3. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos**

“La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.”

Hay que reseñar, respecto a la protección de la familia, que sigue sin resolverse el problema suscitado por la negativa de la Universidad de Deusto y de otros centros docentes a aplicar los beneficios contemplados en la legislación vigente a favor de las familias numerosas.

Las diputaciones forales han declarado que no tienen competencia para aplicar las sanciones contra quienes incumplan la normativa sobre la materia. Trasladada la cuestión al Gobierno Vasco, es necesario que de una vez por todas se clarifique esta situación, que está teniendo una repercusión muy negativa en muchas familias vascas.

En relación con la protección de los derechos de los menores, debemos señalar que en el informe extraordinario sobre la atención a la infancia y a la adolescencia en

situación de desprotección en la Comunidad Autónoma del País Vasco se hizo una recomendación sobre la necesidad de una normativa común que regule los aspectos esenciales de la atención a personas menores desprotegidas y que sirva, por tanto, como elemento de garantía respecto a los derechos básicos de los menores. Se reitera la necesidad de que el Gobierno ejerza la iniciativa legislativa para dictar tan importante norma.

La situación de los menores desprotegidos resulta especialmente compleja, porque se enmarca en el ámbito de las relaciones familiares, en muchos casos con realidades muy traumáticas, que generan intereses encontrados y obligan a los poderes públicos a actuar protegiendo los derechos de los menores.

Hay que destacar que en estas situaciones los familiares biológicos de los menores, cuya tutela ha asumido la correspondiente diputación foral, muchas veces manifiestan no estar de acuerdo con las medidas adoptadas por dichas instituciones.

En estos casos, las administraciones deberán procurar conciliar los intereses en conflicto, pero teniendo en cuenta siempre la protección efectiva de los menores.

Otra problemática detectada consiste en las deficiencias de comunicación e información entre los servicios de infancia y las familias de los menores, en particular en Bizkaia, si bien el Departamento de Acción Social ha manifestado su voluntad de abordar esta cuestión en el Plan de Infancia que está elaborando.

En el mismo territorio histórico han surgido, asimismo, quejas respecto a la carencia de centros apropiados para el acogimiento de adolescentes con problemas psicológicos o con trastornos de conducta.

Es preciso indicar, además, que el Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa ha puesto en marcha el centro de acogida de menores extranjeros de Martutene. Este centro, pionero en el Estado y gestionado por la Cruz Roja, presta atención a menores en situación de riesgo procedentes de otros países, fundamentalmente del Norte de África.

Por otra parte, la preocupación por la situación de los menores infractores motivó la elaboración de un informe extraordinario que se entregó en 1998 al Presidente del Parlamento Vasco, y que está pendiente de presentarse ante la Comisión de Derechos Humanos.

Sin perjuicio de un análisis más exhaustivo para el que hay que remitirse al referido informe, es preciso destacar que se hace necesaria la aplicación de los principios de justicia restitutiva.

En efecto, la adecuación de las diversas modalidades de mediación, conciliación y reparación a la responsabilización de los infractores menores de edad y, por lo tanto, a la consecución de la finalidad educativa de las intervenciones, así como a la participación activa de la víctima y de la comunidad, aconsejan potenciar la utilización de los instrumentos de actuación basados en los principios de justicia restitutiva que se prevén en el ordenamiento jurídico vigente, y articular los medios personales y materiales que su implementación exige.

En el ámbito normativo resulta indispensable la configuración de un nuevo marco jurídico, tanto en el Estado como en la Comunidad Autónoma Vasca. En este sentido, es urgente la aprobación, a nivel estatal, de una normativa reguladora de la intervención con infractores menores de edad penal que colme las lagunas de la Ley Orgánica 4/92, de 5 de junio, sobre Reforma de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, vigente en la actualidad. En conformidad con lo dispuesto en la disposición final séptima del Código Penal, sólo cuando se apruebe esta normativa

entrará en vigor su artículo 19 y podrá aplicarse su artículo 69, por los que, respectivamente, se eleva la mayoría de edad de responsabilidad penal a los 18 años y se permite la extensión de la normativa reguladora de la intervención con infractores menores de edad a personas mayores de 18 y menores de 21.

Por su parte, en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca resulta absolutamente indispensable que el Gobierno Vasco, en el ejercicio de la competencia, elabore, para su aprobación por el Parlamento Vasco, un proyecto de ley que regule los requisitos materiales, personales y funcionales que deben reunir los centros y servicios destinados a la ejecución de las medidas acordadas por los jueces de menores. Se recomienda, por otro lado, que esta normativa explicita los mecanismos de coordinación entre los órganos judiciales y las administraciones responsables de la ejecución de las medidas, así como los mecanismos de control que deben establecerse, por parte de ambos, sobre los centros y servicios que intervienen en la ejecución.

Por último, cabe señalar, en los expedientes de adopción internacional, la excesiva dilación en la tramitación de los certificados de idoneidad. Se hace necesaria una ley del Parlamento Vasco que regule en el ámbito de la Comunidad Autónoma los procedimientos de adopción internacional.

4.2. PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

• **Art. 40.2. de la Constitución Española**

“Asimismo los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados.”

• **Art. 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos**

“Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.”

El Ararteko ha realizado en 1998 un seguimiento ya iniciado el año anterior sobre la aplicación dentro de la Comunidad Autónoma Vasca de la normativa existente para proteger a los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo.

El Instituto Vasco de Salud y Seguridad Laboral/OSALAN informó de que existe un programa específico sobre el amianto dentro del Programa de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente Laboral.

Con carácter general se observa un destacable avance en medidas de prevención y control, tanto de los ambientes de trabajo donde se produce una exposición al amianto lesiva a la salud, como del posterior control de los trabajadores potencialmente en situación de riesgo.

Se observa con preocupación, sin embargo, que determinados ámbitos laborales se encuentran excluidos del terreno de actuación de este programa, como son los

talleres de reparación de automóviles que se ocupan de reparar mecanismos de freno y embrague. Por ello, se ha recomendado al Instituto Vasco de Seguridad y Salud / OSALAN que lleve a cabo verificaciones periódicas de este tipo de talleres, con objeto de comprobar de manera fehaciente y exacta si estas actividades laborales han de estar incluidas en el Registro de Empresas con Riesgo al Amianto y sometidas, de este modo, a los controles y medidas que la legislación dispone.

4.3. RÉGIMEN PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL

- **Art. 41 de la Constitución Española**

“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.”

- **Art. 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos**

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

Algunos ciudadanos vascos se quejan de la que consideran insuficiente cuantía de las pensiones o de la gestión que de ellas realiza el INSS.

Estas quejas son remitidas al Defensor del Pueblo, por ser la institución competente para controlar a la Administración del Estado.

No obstante, se considera oportuno traer a colación una gestión del Ararteko que se ha prolongado a lo largo de la anterior legislatura, por la que se trataba de reconocer los servicios prestados por las andereños que trabajaron en la clandestinidad durante la época franquista, y que, por este motivo, no cotizaron durante esos años a la Seguridad Social, con el consiguiente efecto negativo para el cálculo de la pensión de jubilación que les corresponde.

Es decir, se pretende que se articulen los instrumentos normativos oportunos para que se complemente la pensión que las andereños perciben o vayan a percibir de la Seguridad Social por los años realmente cotizados con la cantidad necesaria para completar la pensión que hubiera resultado si realizamos la ficción jurídica de considerar como cotizados los años realmente trabajados durante el franquismo en favor de la enseñanza del euskara y que, obviamente, no pudieron ser cotizados.

Efectuado un análisis, en términos económicos, sobre la incidencia que tendría esta medida, se comprobó que era muy limitada tanto en la cuantía como en las personas afectadas.

El Ararteko trasladó la propuesta al Gobierno Vasco y a los grupos parlamentarios por medio del Presidente del Parlamento Vasco, y estamos a la espera de una decisión sobre la cuestión.

4.4. DERECHO A LA SALUD

- **Art. 43 de la Constitución Española**

“1. Se reconoce el derecho a la protección a 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.”

- **Art. 25.1. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos**

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud...”

Resulta conveniente recordar que la ordenación de la oferta de las prestaciones sanitarias debe hacerse de manera que se garantice la igualdad efectiva para todos los ciudadanos. Por ello, deberá evitarse que determinadas prestaciones sanitarias se ofrezcan o no según el criterio mantenido en cada hospital o que se ofrezcan en distintas condiciones, sin ninguna razón que justifique la diferencia de trato.

Por otra parte, la importancia de que exista una información adecuada se pone de manifiesto en numerosas quejas que tienen su origen en la desinformación de los usuarios, que puede impedir, por desconocimiento, el acceso a las prestaciones o que, por el contrario, puede propiciar que se soliciten algunas no previstas.

El rechazo social hacia las personas seropositivas en la Comunidad Autónoma del País Vasco ha sido analizado en el estudio de una becaria de la institución del Ararteko.

En este trabajo se pone de manifiesto la importancia de las campañas preventivas y, en concreto, se señala que la campaña de prevención que puso en marcha el Gobierno Vasco en los centros de enseñanza secundaria para informar sobre el VIH/sida y sus mecanismos de transmisión ha contribuido a una mayor concienciación entre la juventud, por lo que sería conveniente que se generalizase esta campaña en todos los centros (públicos y privados) de enseñanzas medias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, recordando periódicamente a los jóvenes la importancia de prevenir la transmisión del VIH.

En este mismo sentido de propiciar medidas preventivas frente al contagio de enfermedades infecciosas, es preciso destacar positivamente experiencias como la del intercambio de jeringuillas en los centros penitenciarios, experimentada con éxito en el centro de Basauri, y que debería extenderse a Nanclares de Oca y Martutene.

4.5. DERECHO A DISFRUTAR DE UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

- **Art. 45 de la Constitución Española**

“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado."

Las molestias que padecen los ciudadanos vascos por los ruidos, olores y humos generados por las denominadas actividades clasificadas, cuyo ejercicio está sometido a la preceptiva autorización municipal, sigue siendo la vulneración más extendida del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

La Administración dispone en todo momento de la facultad de imponer medidas correctoras para solventar las molestias que se derivan del ejercicio de las actividades clasificadas, ya que las licencias que autorizan estas actividades son de las llamadas licencias de funcionamiento, aunque desgraciadamente, con demasiada frecuencia, no se ejercita un control permanente sobre estas actividades por parte de la administración autorizante.

A ello se une la permisividad de algunos ayuntamientos ante el funcionamiento de las llamadas, pues carecen de licencia, actividades clandestinas. Es absolutamente necesario que los ayuntamientos ejerzan una labor permanente de vigilancia del correcto funcionamiento de la actividad de que se trate, y del exacto cumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia.

Las actividades clasificadas más conflictivas no son solamente las actividades hoteleras, sino también los supermercados, los talleres de reparación de vehículos, los gimnasios, las guarderías de vehículos o las actividades industriales que generan, en muchos casos, contaminación atmosférica y acústica.

El tráfico rodado es otra fuente de molestias medioambientales. Todo ello exige la intervención de los poderes públicos mediante actuaciones correctoras y de control sobre el planeamiento para evitar estas afecciones.

El año 1998 comenzó con la buena noticia de la aprobación de la Ley 3/98, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, que se inspira en un sistema preventivo de las agresiones medioambientales, sancionador de conductas que atentan contra los valores protegidos y reparador del daño ambiental causado, que deberá ser un instrumento eficaz en el objetivo de preservar el medio ambiente.

Preocupa desde esta óptica medioambiental la calidad de las aguas para el consumo humano. Por ello, se ha analizado en un estudio monográfico la protección del agua de los embalses de Ullibarri-Gamboia y Urrúnaga y Santa Engracia, que abastecen a casi la mitad de la población de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La principal conclusión del informe es que si se quiere proteger el entorno y la calidad de agua de los embalses para que futuras generaciones puedan seguir disfrutando de estos elementos básicos, es necesario que la Administración unifique criterios y coordine actuaciones. Para avanzar en esta dirección es imprescindible, por un lado, constituir un organismo intersectorial de coordinación y, por otro, definir de una forma coherente las actuaciones que se deben impulsar o controlar en todo el territorio de la cuenca del río Zadorra hasta los embalses. Con el fin de concretar estos criterios se propone la elaboración de un Plan Territorial Sectorial de Ordenación del Territorio.

Otras conclusiones relevantes que, a la vez, se han recogido como recomendaciones son:

1. La necesidad de recuperar la vegetación de ribera, lo que daría lugar a la creación de cinturones biológicos naturales en el perímetro de los embalses que les servirían de protección.
2. La necesidad de proteger el medio acuático de la cuenca del Zadorra frente a la contaminación causada por los nitratos de origen agrícola, mediante la declaración del territorio de la cuenca como "zona vulnerable" a los efectos de la Directiva 91/676/CEE.
3. La conveniencia de introducir procesos más avanzados en el tratamiento de las aguas residuales urbanas e industriales; para ello, se sugiere promover la declaración de territorio de la cuenca del Zadorra como "zona sensible" a los efectos de la Directiva 91/271/CEE.

Por otra parte, las innovaciones legislativas introducidas como consecuencia de la Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de aguas residuales han propiciado la instalación de colectores de saneamiento y el tratamiento de aguas residuales urbanas e industriales.

En efecto, en virtud de dicha normativa, las aglomeraciones urbanas que cuentan con más de 15.000 habitantes-equivalentes (según la terminología de la directiva) deberán instalar, bien individualmente o bien agrupadas en mancomunidades y consorcios, antes del año 2001, un sistema colector para transportar las aguas residuales, y una estación depuradora para su tratamiento y descontaminación antes de verter a un río o al mar. Esta misma obligación afectará a los núcleos de más de 2.000 habitantes a partir del año 2006.

El cumplimiento de estas obligaciones legales ha dado lugar a que las administraciones públicas estén llevando a cabo importantes inversiones en este tipo de infraestructuras que, al afectar a intereses particulares, originan quejas.

4.6. 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."

- **Art. 25.1. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos**

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar; y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."

El acceso a una vivienda digna sigue siendo una de las aspiraciones más sentidas de muchos ciudadanos vascos, a pesar del esfuerzo que, en general, están llevando a cabo las administraciones públicas vascas.

No obstante, los ciudadanos se siguen quejando de la insuficiencia de la oferta de viviendas de protección oficial y sobre los criterios de adjudicación. Aquellos que han accedido a una vivienda de esta naturaleza denuncian, a veces, defectos de construcción -normalmente humedades en las más antiguas- o, en su caso, falta de adaptación a sus propias minusvalías de las viviendas reservadas a minusválidos.

4.7. DERECHOS DE LOS DISMINUIDOS FÍSICOS, SENSORIALES Y PSÍQUICOS

- **Art. 49 de la Constitución Española**

“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.”

En abril de 1998 ha entrado en vigor la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad. Esta importante norma aborda de una manera conjunta las disposiciones referentes a las barreras arquitectónicas y urbanísticas, así como a las barreras en el transporte y en la comunicación.

Para que esta ley despliegue todas sus virtualidades es necesaria una implicación de los poderes públicos, y que la Administración adopte las medidas de acción positiva previstas en la norma. Resulta, además, fundamental la puesta en marcha de los instrumentos de los que la ley se dota.

Primeramente el Gobierno deberá dar cumplimiento a la disposición adicional segunda y elaborar las correspondientes normas de carácter técnico en las que se determinarán las condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, de los espacios públicos, de la edificación, de los medios de transporte y de los sistemas de información y comunicación, refundiendo y armonizando las normas referentes a accesibilidad y supresión de barreras urbanísticas articuladas mediante diferentes normas actualmente vigentes.

Además, el Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los ayuntamientos y demás entidades públicas, con arreglo al art. 13 de la ley citada, tendrán que elaborar para diciembre de 1999 programas cuatrienales, en los que se recoja un catálogo con el inventario de los espacios objeto de adaptación y un calendario de actuación y de ejecución.

4.8. DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES

- **Art. 50 de la Constitución Española**

“Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.”

Aun cuando es justo reconocer el esfuerzo de las administraciones públicas vascas para conseguir una adecuada oferta de servicios sociales de atención a las personas ancianas -tanto residenciales como no residenciales-, hay que señalar que ésta es insuficiente y desigualmente intensa, según cuáles sean las administraciones analizadas. En todo caso, el déficit en la oferta de estos servicios, fundamentalmente de plazas en residencia de tercera edad, se pone de manifiesto en algunas de las quejas que se reciben en la institución del Ararteko.

Es importante destacar que la participación del usuario en la financiación de los servicios residenciales para la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco está produciendo en la práctica algunas disfunciones, que inciden negativamente en los principios de igualdad y universalidad que han de regir el derecho de los ciudadanos a los servicios sociales.

En este sentido, nos encontramos con prácticas inadmisibles de algunos ayuntamientos que exigen al propio usuario o a sus familiares, antes de su admisión en un centro residencial y mediante documento escrito, una aportación muy superior a la que le corresponde.

El requisito de un empadronamiento mínimo de 5 años para el acceso a algunos servicios residenciales municipales está generando graves problemas a aquellos ancianos que, habiendo residido toda su vida en un municipio, por razones de distinta índole, se trasladan a otro municipio dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco, o incluso en el propio territorio histórico.

Todos estos supuestos evidencian la desigualdad de trato que en materia económico-financiera se dispensa a los usuarios vascos de los servicios residenciales para la tercera edad, en función de la administración de quien dependan los centros residenciales y el grado de compromiso financiero que éstos asumen.

Por todo ello, resulta necesario que el Gobierno Vasco desarrolle reglamentariamente la Ley de Servicios Sociales, delimitando el alcance de los servicios que regula y la responsabilidad de cada una de las administraciones en su prestación.

Debemos destacar, por otra parte, la aprobación del Decreto 41/98, de 10 de marzo, sobre los servicios sociales residenciales a la tercera edad. De acuerdo con la norma citada, se establece un período transitorio de adaptación a los requisitos en ella contenidos.

En muchas de las residencias visitadas se han acometido distintas reformas para mejorar sus instalaciones y servicios, lo que no obsta que se detecten deficiencias susceptibles de ser abordadas en el futuro.

Respecto a la asistencia no residencial a la tercera edad, hay una positiva tendencia a aumentar la oferta pública de sus dos instrumentos fundamentales: los centros de día y el servicio de asistencia domiciliaria. En el ámbito municipal se está aprovechando la existencia de residencias y hogares de jubilados para habilitar centros de día.

5. RECAPITULACIÓN

Este capítulo recoge, como ya hemos señalado, la preceptiva valoración de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, la cual, por primera vez, se estructura analizando los derechos constitucionalmente reconocidos, si bien, como un capítulo de conclusiones que es, 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 contemplan en este capítulo.

Los resúmenes de queja nos permiten comprobar los supuestos concretos más importantes que se han producido a lo largo de 1998.

En todo caso, no queda sino desear que el diagnóstico contenido en este capítulo y en el resto del informe ayude a los poderes públicos a profundizar en medidas concretas de defensa de los derechos de los ciudadanos.

ANEXOS

ANEXO I

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS RELACIONES DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (XIII Jornadas de coordinación entre Defensores del Pueblo)

ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN. OBJETO DE LA PONENCIA
- II. EL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE LA QUEJA COMO CAUCE DE LAS RELACIONES DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO CON LA ADMINISTRACIÓN
 - 2.1. ¿Es el procedimiento de tramitación de la queja un verdadero procedimiento?
 - 2.2. Los principios del procedimiento administrativo como referencia para extraer los principios que informan el procedimiento de tramitación de un expediente de queja o actuación de oficio
 - 2.2.1. Principio de contradicción
 - 2.2.2. Principio de economía procesal
 - 2.2.3. Principio in dubio pro actione
 - 2.2.4. Principio de oficialidad
 - 2.2.5. Principio de exigencia de legitimación
 - 2.2.6. Principio de imparcialidad
 - 2.2.7. Principio de transparencia contra principio de confidencialidad. La obligación de reserva de los defensores del pueblo
 - 2.2.8. Principio de gratuidad
- III. ALGUNAS CUESTIONES QUE SE PLANTEAN EN EL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS
 - 3.1. Fase de investigación. La obligación legal de la Administración de colaborar con los defensores del pueblo
 - 3.1.1. La sumariedad e informalidad de la investigación
 - 3.1.2. La obligación de colaboración de la Administración
 - 3.2. Fase de finalización del procedimiento. Carácter no vinculante de las resoluciones de los defensores del pueblo
 - 3.2.1. La denominación y contenido de las resoluciones
 - 3.2.2. Comprobación efectiva del cumplimiento de las resoluciones de los defensores del pueblo
- IV. OTROS ÁMBITOS DE RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN. ¿DEBEN SER LOS DEFENSORES DEL PUEBLO UNAS INSTITUCIONES COLABORADORAS DE LA ADMINISTRACIÓN?
- V. A MODO DE CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN. OBJETO DE LA PONENCIA

La presente ponencia debe enmarcarse en el ámbito de las XIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo. Estas jornadas están concebidas como punto de encuentro y de análisis de las problemáticas comunes que se plantean en el diario actuar de los comisionados parlamentarios.

A diferencia de otras jornadas de coordinación, vamos a realizar en esta sesión de trabajo un ejercicio introspectivo, de mirar hacia adentro, de analizar nuestros propios problemas de funcionamiento, de comprobar si realmente somos eficaces en el cumplimiento del mandato de defensa de los derechos de los ciudadanos y de supervisión de la actividad de la Administración.

En los aún no muchos años de funcionamiento del Defensor del Pueblo y de las instituciones autonómicas afines, se han ido marcando los perfiles y las líneas maestras de estas instituciones tan extrañas a nuestras coordenadas jurídicas.

En estos momentos, los defensores del pueblo forman parte, con naturalidad, de nuestro entramado jurídico-político, se han integrado en nuestro 'paisaje institucional'.

Sin embargo, persisten algunas dudas sobre la naturaleza de sus intervenciones, sobre la potencialidad de los instrumentos con los que la ley les ha dotado para el desempeño de sus funciones, sobre el papel que se le reserva como órgano de control de la Administración.

A lo largo de mis ya nueve años de actividad en la institución del Ararteko, se me han ido suscitando algunas dudas sobre los perfiles y alcance de nuestra institución, a las que he tratado de dar una respuesta, no siempre satisfactoria.

Las reflexiones que se plasman en esta ponencia no tratan, ni mucho menos, de presentarse como afirmaciones irrefutables, en cuestiones sobre las que, en muchos casos, ya se han pronunciado voces mucho más autorizadas que la mía, sino que, de una manera más modesta, sólo pretenden ser una opinión que sirva como disculpa para abrir un debate que debe ser especialmente fructífero, dada la cualificación de las personas que aquí se encuentran.

II. EL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE LA QUEJA COMO CAUCE DE LAS RELACIONES DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO CON LA ADMINISTRACIÓN

Las relaciones entre los defensores y la Administración se producen básicamente mediante el procedimiento de tramitación de la queja o de la actuación de oficio. El estudio de este nuevo procedimiento nos conduce inexorablemente a su comparación con el procedimiento administrativo.

De igual modo que al conocer una ciudad nueva tendemos a comparar sus edificios, sus gentes, sus costumbres con nuestro entorno más cercano, el procedimiento de una institución reciente lo vamos a analizar básicamente desde parámetros de comparación con el procedimiento que ya conocemos, que es el administrativo. El acercamiento al procedimiento administrativo no se va a dar únicamente como una referencia de comparación, sino desde una perspectiva más tangible.

La función principal del Defensor es el control de la Administración y la defensa de los derechos del título I de la Constitución. La actuación administrativa, sometida a control, se desarrolla por medio de las normas de procedimiento administrativo.

La actuación del Defensor dirigida a realizar ese control deberá coherencia con la tramitación administrativa, para que no se produzcan interferencias ni dilaciones. De este modo, el procedimiento administrativo va a jugar, no sólo como referente de comparación, sino como el cauce por el cual la Administración actúa y, en su caso, dará cumplimiento a las resoluciones de los defensores.

2.1. ¿Es el procedimiento de tramitación de la queja un verdadero procedimiento?

El carácter informal y sumario que sus leyes reguladoras reconocen a la actuación los defensores del pueblo ha llevado a algunos autores a afirmar que dicha actuación no constituye un procedimiento en sentido estricto o que, en todo caso, no es un procedimiento jurídico-administrativo.

La naturaleza jurídica de ese procedimiento, como se verá más adelante, resulta de especial importancia para determinar si le son de aplicación algunos de los principios constitucionalmente reconocidos concebidos para garantizar los derechos de los participantes en el procedimiento.

El profesor López-Nieto, que se incluye a él mismo entre la doctrina revisionista en contraposición con los teóricos tradicionales del procedimiento administrativo, señala que 'la idea de proceso o procedimiento es una noción que pertenece a la teoría general del Derecho, dado que todo proceso tiende directa o indirectamente a la realización de aquél. Producto de ello es que todos los órganos del Estado, cualquiera que sea la función que realicen, se ven obligados, por imperativo del Estado de Derecho, a ajustar su actuación y conducta a normas preestablecidas. Ello no prejuzga que todos los procesos o procedimientos hayan de ser iguales.'

Añade, citando a Spiegel, que el procedimiento es 'la forma con arreglo a la cual se desarrolla la actividad de una autoridad y, si ha de ser útil, es preciso que la forma se acomode a los fines'¹.

Podemos afirmar que existe un cauce, un iter no reglado, por medio del cual se tramita la queja o una actuación de oficio, dirigido a conseguir el ejercicio de un control objetivo de la actuación administrativa.

Estamos, a mi modo de ver, en presencia de un auténtico procedimiento, no obviamente de un procedimiento administrativo, sino de un procedimiento que en la clasificación del profesor González Navarro vendría definido como un procedimiento no formalizado.

Si la concepción del procedimiento administrativo como una garantía jurídica ha sido predominante², la concepción del procedimiento de tramitación de la actividad de los defensores del pueblo, en la medida en que no dirime intereses particulares, sino que va dirigida a una actuación objetiva de control de la actuación administrativa, será la de ser cauce eficaz para la consecución de esos fines de control.

Por lo que será desde esa perspectiva de eficacia en el cumplimiento de los fines desde donde deberemos realizar el análisis de la actuación de los defensores del pueblo.

Por otra parte, resulta oportuno recordar que los procedimientos no formalizados acaban convirtiéndose de facto en reglados, aun cuando sólo sea por la existencia de unas pautas internas de funcionamiento que, desde un afán racionalizador, tratarán de 'repetir' aquellas prácticas que se han demostrado como más eficaces, desechando las que se han considerado como poco satisfactorias para los fines perseguidos.

2.2. Los principios del procedimiento administrativo como referencia para extraer los principios que informan el procedimiento de tramitación de un expediente de queja o actuación de oficio

Hemos señalado con anterioridad que podíamos definir el procedimiento de tramitación de la queja como un procedimiento no reglado. Como tal procedimiento, vendrá informado por una serie de principios, que no necesariamente tienen que coincidir con los que informan el procedimiento administrativo.

Sin embargo, la sombra del procedimiento administrativo es alargada y provoca que el acercamiento que a nuestro procedimiento realizan los ciudadanos, la Administración y, por qué no decirlo, los propios operadores jurídicos de nuestras instituciones se haga desde la inevitable referencia procedimental administrativa. El procedimiento administrativo funciona, querámoslo o no, como un referente de esta actuación.

Por ello, he elegido como opción metodológica, discutible como todas ellas, analizar la tabla de principios propios del procedimiento administrativo, para comprobar en qué medida son trasladables al procedimiento de tramitación de la queja.

Como dice López Menudo, es suficiente una comparación somera de los tratados y manuales al uso, e incluso de obras más especializadas en materia procedimental, para comprobar las discordancias existentes entre las distintas tablas de principios del procedimiento confeccionadas por los autores

¹ LÓPEZ-NIETO Y MAYO F.: *El Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas*, pág. 204.

² MORELL OCAÑA.: *Curso de Derecho Administrativo II*, pág. 218.

respectivos, hecho que puede responder a muy distintas causas, pero que tiene mucho que ver con las particulares concepciones, ideológicas si se quiere, que cada autor predica de las relaciones entre el poder público y los ciudadanos³.

Habiendo constatado lo cierto de esta aseveración, he optado por utilizar como guía de mi exposición la tabla de principios enunciada por el profesor García de Enterría en su curso de Derecho Administrativo, por su indudable visión garantista de los derechos de los ciudadanos y, por qué no decirlo, por sentir una mayor familiaridad con el manejo de este manual de Derecho Administrativo.

2.1.1. Principio de contradicción

Señala García de Enterría que 'es de esencia a todo procedimiento su carácter contradictorio', entendiendo como tal 'la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego y de que esos intereses sean adecuadamente confrontados en presencia de sus respectivos titulares antes de adoptar una decisión definitiva'⁴.

La posibilidad de contradicción resulta esencial, por tanto, para que exista un verdadero procedimiento de carácter jurídico.

Cabe preguntarse si este principio de contradicción, que vinculado al de igualdad resulta imprescindible para entender que un procedimiento, en el ámbito administrativo, es válido desde un punto de vista constitucional, debe predicarse también de aplicación al procedimiento de actuación de los defensores del pueblo.

Luciano Parejo se ha manifestado con rotundidad en contra de que el principio de contradicción sea de aplicación a la actuación de los defensores⁵.

Recuerda el citado profesor que 'es absolutamente normal la implicación en una actuación administrativa de una pluralidad de intereses privados incluso contradictorios entre sí. De ahí que no pueda excluirse la posibilidad de la interferencia de terceros al ciudadano que hubiera deducido la queja, con pretensión de personación en las actuaciones del Defensor sobre la base de que sus intereses puedan verse afectados por las mismas e, incluso, el planteamiento hipotético de la nulidad de éstas por razón de no haberse dado cuenta oportunamente a dichos terceros'.

Ciertamente son muchas las veces que los defensores del pueblo inician una intervención que puede tener repercusión en una pluralidad de interesados; piénsese en convocatorias de oposiciones, actuaciones urbanísticas, actuaciones medioambientales, etc.

Si entendemos que el principio de contradicción exige la participación, en la tramitación de un expediente de queja, de todos y cada uno de los interesados, estimo que efectivamente este principio, en esos términos, no puede considerarse de aplicación. Y ello no sólo porque afectaría a una de las características propias de la actuación de los defensores del pueblo, la sumariedad, sino fundamentalmente porque no sería exigible en conformidad con la naturaleza jurídica de la intervención de los defensores.

Como señala con gran agudeza el propio Parejo, la intervención del Defensor del Pueblo tiene como base un control objetivo en interés de la constitucionalidad, con entera independencia de que esta intervención tenga como base la interposición de una queja, entendiendo que el derecho a la queja se agota en la excitación de la actuación del Defensor y en la investigación por parte exclusivamente de éste, con el resultado que estime pertinente.

Quiere ello decir que los defensores del pueblo no se erigen en representantes de los intereses particulares de nadie, ni siquiera de quien plantea la queja, sino que actúan objetivamente controlando la adecuación de una actuación administrativa a la Constitución y las leyes, e instando a la Administración a reparar, en su caso, los derechos que se hayan vulnerado, si así se estima que ha ocurrido.

La defensa de los distintos intereses en juego deberá encontrar su acomodo en el propio procedimiento administrativo.

³ LÓPEZ MENUDO, F.: *Los principios generales del procedimiento administrativo*. RAP, n° 129, pág. 21.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Curso de Derecho Administrativo*. Volumen I, pág. 452.

⁵ PAREJO ALFONSO, L.: *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas: Ponencia II. El Defensor del Pueblo como institución de control de la Administración Pública*, pág. 100 y ss.

Si finalmente un comisionado parlamentario dirige una recomendación a la Administración y es aceptada por ésta, su cumplimiento deberá realizarse, obviamente, en conformidad con la legalidad y, por tanto, respetando también todas las garantías procedimentales.

Esto no significa que, iniciada una intervención por un Defensor, si un tercer interesado pretende presentar alegaciones, por entender que sus derechos pueden salir perjudicados, aquéllas deban ser rechazadas de plano, sino que, al contrario, podrán incorporarse al expediente, si así lo estima el Defensor, ya que, en muchos casos, ayudarán a crear un juicio más acertado en el momento de resolver.

En conclusión, entiendo que no existe obligación alguna por parte de los defensores de dar audiencia a todos los interesados en el expediente de queja que se esté tramitando, debiendo cumplirse todas las garantías en el ámbito del procedimiento administrativo. Será el Defensor el que, en cada caso, determine el enfoque que quiere dar a su investigación y, por tanto, si considera necesario conocer las alegaciones de terceros distintos a quien interpuso la queja.

La clave no será, sin embargo, la de garantizar los intereses en juego de las partes que, como hemos dicho, deberá realizarse en el procedimiento administrativo, sino la de contribuir a que la decisión del Defensor del Pueblo sea lo más acertada posible.

Existe, sin embargo, una vertiente distinta del principio de contradicción que es de plena aplicación al procedimiento de la actuación de los defensores del pueblo en la tramitación de un expediente, que es el principio general de la audiencia de la parte pasiva interesada, es decir, de la Administración.

El propio Fairen reivindica que (en el procedimiento de los Ombudsmen) 'hay un principio fundamental del proceso -y del procedimiento- que se respeta; es el de contradicción (audiatur et altera pars)'⁶.

Es evidente que el Defensor debe oír siempre a la Administración antes de resolver, no sólo por darle oportunidad de que alegue lo que estime oportuno, sino porque, en la mayoría de los supuestos, la información facilitada por la Administración resulta necesaria para que el Defensor pueda formarse un juicio cierto sobre la cuestión motivadora de la queja.

2.2.2. Principio de economía procesal

La anterior Ley de Procedimiento Administrativo declaraba el sometimiento de la actuación administrativa a normas de economía, celeridad y eficacia. La nueva Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo ratifica estos criterios y le añade el de eficiencia.

López-Nieto recuerda que el procedimiento administrativo es más legalista que eficaz, pese a la proclamación terminante de eficacia que contiene la Constitución y contenía la Ley de Procedimiento Administrativo, proclamación que ha reiterado la LRJAPYAC⁷.

El carácter antiformalista de la actuación de los defensores debe facilitar que ésta se desarrolle según los criterios señalados de economía, celeridad y eficacia, debiendo evitarse inercias que ralenticen su actuación.

Desgraciadamente el cumplimiento de estos principios no depende exclusivamente de los defensores, sino que está muy mediatizado por la necesaria colaboración de las administraciones que, en muchas ocasiones, 'contaminan' con la lentitud de su propio procedimiento administrativo o con su falta de colaboración, el procedimiento de tramitación de los expedientes de queja.

En conclusión, los principios de economía, celeridad y eficacia deben informar la actuación de los defensores, siendo la rapidez en la resolución una de sus características.

En este punto, conviene matizar que tan peligrosa es, en algunos casos, la prisa, porque si el procedimiento se tramita con excesiva rapidez, se corre el riesgo de tomar una decisión precipitada y, por lo tanto, falta de garantías, como la demora, ya que una tramitación demasiado lenta produce los perjuicios evidentes⁸ que tanto se han criticado en el procedimiento administrativo.

⁶ FAIREN GUILLÉN, V.: *El Defensor del Pueblo-Ombudsman. Tomo I. Parte General*, pág. 404.

⁷ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F.: *Op. cit.*, pág. 208.

⁸ Véase NIETO, A.: *Ciudadanos y Reforma Administrativa. Ponencia III. Incidencia del tiempo en el Procedimiento Administrativo*, pág. 141 y ss.

No se debe olvidar, por último, como recordaba Enterría, que el Tribunal Constitucional ha declarado que 'el principio de economía procesal es lógicamente inferior en una escala axiológica de los principios procesales' (STC de 24-7-81), por lo que, aun siendo un valor atendible, no puede llegar a cubrir la violación de un derecho fundamental y el perjuicio de los derechos del afectado (STC de 26-7-83).

En todo caso, el principio de celeridad será determinante en aquellos casos que hayan merecido la calificación de urgentes.

Por tanto, si se pone este principio en contraste con otros principios de mayor relevancia, que también informan el procedimiento de tramitación de la queja, deberán prevalecer aquellos que mejor garanticen la finalidad para la que dicho procedimiento está concebido.

2.2.3. Principio in dubio pro actione

Como es sabido, el principio in dubio pro actione, como su propio nombre indica, postula la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción y, por lo tanto, trata de asegurar en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento.

Las distintas leyes reguladoras de los defensores del pueblo apuestan decididamente por favorecer este principio, e incluso en su gran mayoría consideran las causas de rechazo de la queja con un carácter potestativo, salvo las quejas anónimas, dejando en manos del Defensor la decisión sobre su admisión aun cuando estén incurso en alguna de las causas de rechazo.

Así, el art. 17.3. de la LODP prevé que 'el Defensor rechazará las quejas anónimas y podrá rechazar aquellas en las que advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión, así como aquellas otras cuya tramitación irrogue perjuicio al legítimo derecho de terceras personas'.

En igual sentido y con casi idéntica redacción se manifiesta la gran mayoría de las normas reguladoras del régimen de los comisionados autonómicos⁹.

La flexibilidad de la LODP y del resto de normas autonómicas, que configura las causas de inadmisibilidad de las quejas, salvaguardando el carácter potestativo de los defensores, contrasta con la enunciación como causas de rechazo de carácter imperativo que realizan las leyes del Ararteko y las de los Síndic de Greuges de Catalunya y de la Comunidad Valenciana¹⁰.

El carácter imperativo de las causas de rechazo reduce las posibilidades de favorecer la tramitación, en el informe de admisión, por lo que parece menos acertado que la previsión de la LODP, y así lo ha criticado la doctrina¹¹.

En todo caso, la posibilidad de actuación de oficio de los defensores permite que en el supuesto de que tuviera dudas por motivos formales sobre la tramitación de una queja, podría asumir la necesidad de intervenir, cuando así lo considere, en aras de realizar el control objetivo en interés de la constitucionalidad que caracteriza su actuación.

2.2.4. Principio de oficialidad

Este principio contempla que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, sin que sea necesario que se impulse por los particulares, en contraste con lo que ocurre en el proceso en la jurisdicción civil, que está sometido al principio dispositivo.

Por ello, una vez iniciada la tramitación de un expediente, éste se realizará con independencia de la actitud activa o pasiva del promotor de la queja. Así, si el que ha planteado la queja desiste de ella,

⁹ Art. 21.2. de la Ley del Valedor do Pobo; art. 17.3. de la Ley del Defensor del Pueblo de Andalucía; art. 15.3. de la Ley del Justicia de Aragón; art. 19.3. de la Ley del Diputado del Común; art. 12.3. de la Ley del Procurador del Común.

¹⁰ Art. 21.2 de la Ley del Ararteko; art. 16.4. de la Ley del Síndic de Greuges de Catalunya; art. 17.1. de la Ley del Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana.

¹¹ LÓPEZ BASAGUREN, A. y MAESTRO BUELGA, G.: *El Ararteko*, pág. 183.

no necesariamente deberá el Defensor suspender su actuación, pues podrá decidir su continuidad por razones objetivas de interés público¹². Es esta posibilidad de continuar el procedimiento, con independencia del desistimiento del ciudadano que ha planteado la queja, la manifestación más evidente del carácter objetivo de la actuación del Defensor.

Pero va a ser en el momento de dictar la resolución que ponga fin a la intervención del Defensor donde juegue con más fuerza este principio, ya que el principio de oficialidad redefine el principio de congruencia, propio del proceso civil.

Con independencia de las cuestiones planteadas por el ciudadano en su escrito de queja, si en el curso de la investigación aparecen cuestiones nuevas no tenidas en cuenta por el promotor de la queja, el Defensor podrá, si así lo considera oportuno, entrar a valorarlas, sin que quepa argüir una vulneración del principio de congruencia. Esta opción pone asimismo de manifiesto que la actuación del Defensor se dirige a un control objetivo de la actuación de la Administración.

2.2.5. Principio de exigencia de legitimación

Las normas que regulan el procedimiento administrativo exigen, para que un particular pueda participar en él, que exista una especial relación con el objeto del procedimiento, lo que llamamos legitimación. La nueva LRJAPYAC exige la existencia de un interés legítimo que pueda resultar afectado por la resolución que se dicte.

La misma invocación al interés legítimo se da en el art. 10.1 de la LODP, que señala que 'podrá dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, sin restricción ninguna. No podrán constituir impedimento para ello la nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, la incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión o, en general, cualquier relación especial de sujeción o dependencia de una Administración o Poder Público'.

Las leyes que regulan el régimen de los defensores autonómicos consideran de manera casi idéntica esta cuestión¹³.

La interpretación del concepto de interés legítimo por los defensores ha sido, sin embargo, muy generosa y amplia, llegando a señalar autores como López Basaguren que 'las características del Defensor del Pueblo exigen una interpretación radicalmente flexible de la legitimación de los ciudadanos para formular quejas al mismo, máxime teniendo en cuenta la existencia de ámbitos en los que el interés legítimo se materializa en legitimación pública. En este sentido, creemos que el interés legítimo (...) debe interpretarse como insatisfacción jurídica con la actuación administrativa y no como afectación a un interés directo o a un interés personal directo o inmediato'¹⁴.

El Tribunal Constitucional ha ampliado considerablemente el concepto de interés legítimo, extendiéndolo incluso a casos de intereses colectivos¹⁵.

La práctica de los defensores ha sido la de interpretar con una gran flexibilidad este concepto, incluso excediendo la interpretación del Tribunal Constitucional.

Entiendo con Laura Díez Bueso que debe de ser así, ya que la institución del Defensor del Pueblo 'se inserta en nuestro ordenamiento para cubrir aquellos ámbitos que no pueden abarcarse por los medios clásicos de control de la Administración, por lo que una interpretación estricta del interés legítimo como requisito para acceder al Ombudsman limitaría claramente la potencialidad de sus funciones'¹⁶.

¹² Así lo prevé, entre otros, el art. 18.3. de la Ley del Ararteko.

¹³ Art. 18 de la Ley del Ararteko; art. 12 de la Ley del Sindic de Greuges de Cataluña; art. 14 de la Ley del Valedor do Pobo; art. 11 de la Ley del Defensor del Pueblo de Andalucía; art. 10 de la Ley del Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana; art. 12 de la Ley del Justicia de Aragón; art. 16 de la Ley del Diputado del Común; art. 10 de la Ley del Procurador del Común.

¹⁴ LÓPEZ BASAGUREN, A. y MAESTRO BUELGA, G.: *Op. cit.*, pág. 181.

¹⁵ STC 60/82, de 11 de octubre; STC de 11 de julio de 1983; STC 24/87, de 25 de febrero; y STC 25/89, de 3 de febrero.

¹⁶ DÍEZ BUESO, L.: "Los Ombudsmen de las Comunidades Autónomas". Tesis doctoral no publicada.

2.2.6. Principio de imparcialidad

El principio de imparcialidad característico del proceso judicial y relativizado, en algunos casos, en el procedimiento administrativo, informa, sin duda alguna, las actuaciones de los defensores del pueblo, que intervienen en el ejercicio de un control objetivo de la actuación de la Administración, verificando su adecuación a las leyes y su respeto a los derechos de los ciudadanos.

Figuras concebidas por el ordenamiento jurídico para garantizar la imparcialidad, como la abstención y la recusación, son de difícil aplicación a los defensores del pueblo.

Si existiese alguna causa de recusación de un reclamante respecto al propio titular de la institución, sería muy difícil que llegara a presentar la queja, ya que se trata de una relación que se basa en la confianza.

Si alguien, al presentar una queja, solicita, alegando los motivos que fueran, que su expediente no fuera tramitado por un asesor concreto, el Defensor deberá estudiar lo razonable de tal petición y obrar según su criterio, aun cuando sería aconsejable acceder a la petición, una vez oído el asesor, si éste está incurso en una de las causas que en el procedimiento administrativo son motivo de recusación.

Por su parte, si se da alguna de las causas de abstención, en la tramitación de una queja, por alguno de los miembros del equipo del Defensor del Pueblo, parece oportuno que en aras de garantizar el principio de imparcialidad, éste ordene que la tramitación la realice un asesor distinto del que está incurso en una causa que en el ámbito administrativo motivaría la abstención.

Si fuera el propio titular de la institución quien se encontrase en esta situación, sería conveniente que delegase en el Adjunto la resolución de ese expediente, no sólo como garantía de imparcialidad, sino además porque si no su auctoritas podría verse resentida por una sospecha de actuación partidista.

2.2.7. Principio de transparencia contra principio de confidencialidad. La obligación de reserva de los defensores del pueblo

La actuación administrativa se ha debatido siempre entre la transparencia y la opacidad, entre la publicidad y el secreto.

Frente a los deseos de los ciudadanos de conocer cuál es la actuación administrativa y, más en concreto, cuál es el estado de su propio expediente, se ha opuesto siempre la reticencia de las administraciones públicas a permitir que el ciudadano acceda a dicho conocimiento, y ello por el mantenimiento de inercias pasadas, que desconocían la consideración de ciudadanos de los administrados y, fundamentalmente, por ser característica de la propia condición humana la tendencia a actuar si es posible sin someterse a cortapisa ninguna y menos aún de los propios interesados que, como es sabido, son seres egoístas y de natural pesado, que no piensan más que en su propio asunto, sin tener en cuenta la ingente cantidad de trabajo que debe desarrollar el probo funcionario, ignorando que existen muchos más problemas en el mundo, mayormente más graves que el suyo, y que por esas casualidades de la vida, han acabado todos ellos en la mesa del funcionario al que osan molestar, mientras éste, con gran dedicación y ahínco, se dedica a resolver problemas inextricables y no esas fruslerías por las que el ciudadano le interrumpe de manera tan temeraria.

En tiempos no tan lejanos, la Administración podía mantener a raya a tan peligrosos enemigos del buen hacer administrativo, con actitudes de pura prepotencia, y ahora que las leyes se empeñan en protegerlos, han de acudir a argumentos más sutiles como el respeto al principio de eficacia o el principio de confidencialidad.

En efecto, la tendencia histórica de la Administración ha sido la de actuar desde la opacidad y el secretismo. La LPA se limitó a considerar tímidamente el principio de publicidad, ya que básicamente los interesados sólo tenían reconocido el derecho a conocer el estado de la tramitación, pero no el contenido concreto de los trámites ya realizados.

La Constitución española, en su art. 105.b), reconoce a los ciudadanos la posibilidad de acceder a los archivos y registros administrativos, y el art. 37.1 de la LRJAPY/PAC establece 'el derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados'.

Los siguientes apartados del precepto citado regulan en qué términos y con qué límites se ejercita el derecho de acceso, señalando en su apartado 8 que el derecho permite obtener copias o certificados de los documentos consultados.

El propio Enterría nos indica que acudamos a la exposición de motivos de la LRJAPYAC para comprobar su importancia en este punto. Efectivamente, dicha exposición nos recuerda 'el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los ciudadanos', y señala que la ley pretende 'garantizar la calidad y transparencia de la actuación administrativa' y romper 'la tradicional opacidad de la Administración', introduciendo 'un nuevo concepto sobre la relación de la Administración con el ciudadano'.

Los defensores del pueblo en su actuación diaria se han visto obligados, con cierta frecuencia, a recordar a las administraciones públicas la vigencia de estos preceptos, y su obligación de respetar el derecho de acceso al expediente de los ciudadanos.

Después de esta prolija exposición y de recordarles que, como sucede con nuestras propias instituciones, es el ordenamiento jurídico sueco, ya desde 1766, la referencia más remota de una línea de transparencia en el actuar administrativo, comprenderán que me preocupe tener que decir, a la hora de analizar la aplicación del principio de transparencia y del principio de publicidad a nuestro propio procedimiento de tramitación de las quejas, que en el procedimiento de tramitación de las quejas, su promotor no puede esgrimir el derecho de acceso al expediente para conocer el contenido de los trámites que se están llevando a cabo para la resolución de su expediente.

Lógicamente, no hago esta afirmación desde una cinica aplicación de la ley del embudo, por la cual nuestras instituciones exigen a los demás lo que luego entienden que no se les debe aplicar a ellas, sino porque así lo disponen nuestras leyes reguladoras. Ya se imaginarán a nuestro funcionario de los muchos y graves asuntos revolvase indignado en su silla, por la desfachatez que supone que a él se le aplique la medicina de la transparencia, obligándole a apurarla hasta el final, y los que vigilan su cumplimiento pretendan no sentirse obligados respecto a sus propios expedientes.

Nuevamente debemos recordar que los principios que informan la actuación del Defensor del Pueblo deben ser contemplados desde la constatación de que dicho comisionado parlamentario actúa objetivamente, controlando la adecuación de la actuación administrativa de la Constitución y las leyes, y que para realizar tal control deberá actuar mediante la persuasión y la mutua confianza con los ciudadanos y la propia Administración, por lo que el principio de publicidad jugará respecto al resultado final y no en relación con los trámites que conducen a dicho resultado, que se someterán a la obligación de reserva.

Así lo expresa meridianamente el profesor Parejo¹⁷ cuando se pregunta enfáticamente si 'la excitación de la acción del Defensor convierte a la persona o al órgano correspondientes en 'parte' de dicha investigación, de suerte que tiene derecho a acceder a las actuaciones practicadas y a los documentos obtenidos o producidos por el Defensor en el curso de la investigación'.

Él mismo contesta a la pregunta afirmando que la investigación del Defensor ha de ser informal y confidencial, ya que éste es el único punto de conexión entre la persona que ha instado su intervención y la Administración controlada o supervisada. Considera, por ello, con independencia de que el contenido de la investigación no tenga carácter reservado o secreto en sentido estricto, que debe excluirse cualquier derecho a acceder sin más a la información o documentación obtenidas, limitando el derecho del que plantea la queja y de la Administración a conocer el resultado de la investigación, quedando a la entera discreción del Defensor el poder exceder de este derecho a conocer únicamente el resultado.

Compartimos en principio esta opinión, pues no puede desprenderse otra del contenido de los preceptos de las leyes reguladoras de los defensores del pueblo, que disponen una obligación de reserva y un respeto al principio de confidencialidad en sus actuaciones.

Así lo recoge expresamente el art. 22.2. de la LODP, que establece que 'las investigaciones que realice el Defensor del Pueblo y el personal dependiente del mismo, así como los trámites procedimentales, se verificarán dentro de la más absoluta reserva tanto con respecto a los particulares como a las dependencias y demás organismos públicos'.

¹⁷ PAREJO ALFONSO, L.: *Op. cit.*, pág. 114.

El art. 31 de la LODP establece que el Defensor del Pueblo informará del resultado de su investigación tanto a los interesados como a la autoridad, funcionario o dependencia administrativa acerca de la cual se haya suscitado.

Todas las leyes que regulan a los defensores autonómicos recogen la obligación de reserva y confidencialidad, destacando la del Valedor do Pobo en cuanto a la defensa del derecho de confidencialidad¹⁸.

Ahora bien, creo que la afirmación de la inexistencia de un derecho del ciudadano de acceso al expediente remitido por el Defensor del Pueblo no debe implicar necesariamente que haya que negar dicho acceso, en todo caso.

En derecho, los valores y principios que lo informan no deben presentarse como criterios de enfrentamiento, de oposición frontal, sino como un juego de equilibrios en el que se sopesan diversos principios de aplicación a los que se les atribuirá un determinado orden de prevalencia. De tal modo que el principio de transparencia sólo deberá ceder ante el principio de confidencialidad y la obligación de reserva, cuando el expediente en cuestión así lo justifique por darse efectivamente esas notas en él. De lo contrario, no haríamos sino parapetarnos en una cuestión formal para justificar lo que en el fondo sería una actitud de opacidad, y así lo percibiría el ciudadano, quebrando otro principio importante en nuestra actuación, que es el principio de confianza.

A nuestro caricaturizado funcionario de muchos e importantes asuntos no podemos contraponer al asesor de los defensores del pueblo de los muchos, confidenciales y reservados asuntos. Y no nos valdría decir, siguiendo la broma, que si buenos son los interesados, imagínense cómo serán los quejosos, ya que, aprovecho aquí para decirlo, dicha denominación de los ciudadanos que acuden a nuestras instituciones no tiene ningún carácter peyorativo, presumiéndoles una cierta querencia a quejarse mucho y sin motivo, sino que, con mayor o menor acierto, se refiere simplemente a quienes han planteado una queja.

Planteada la cuestión en estos términos, la determinación del alcance de la obligación de reserva que las normas imponen a los defensores del pueblo se manifiesta en, al menos, cuatro supuestos:

a) Solicitud del promotor de la queja de acceder al propio expediente.

Éste es el supuesto que se plantea más habitualmente, porque el ciudadano traslada al procedimiento de tramitación de la queja los criterios aplicables al procedimiento administrativo.

La mayoría de las ocasiones, lo que el ciudadano demanda en realidad es conocer en qué estado se encuentra la tramitación de su expediente. En este caso, no hay ningún inconveniente para informarle de la fase de tramitación, siendo muy encomiable la decisión de algunos defensores de comunicar, de oficio, las distintas actuaciones que van realizando -petición de información, recepción de la respuesta administrativa, etc.-.

Una cuestión muy distinta se da cuando el ciudadano solicita acceder al conocimiento del contenido de los escritos de petición de información del Defensor, o a los escritos de respuesta de la Administración, e incluso solicita copia de éstos.

Para denegar tal pretensión, algunos autores, como Parejo, han considerado que si la persona que ha planteado la queja tuviese acceso al 'expediente' del Defensor del Pueblo, no podría negarse en justa correlación que la Administración objeto de control gozase de igual derecho, lo que contravendría la previsión legal de considerar de carácter reservado la comunicación del Defensor con el ciudadano.

Ciertamente, me parece un argumento que no es lo suficientemente sólido como para despachar sin más una cuestión que tiene muchos matices. En principio, entiendo que la confidencialidad y reserva no puede predicarse en puridad de todas las actuaciones de los defensores del pueblo; es más, si somos francos, son los menos los asuntos que merecen tal calificación.

El Defensor podrá denegar, por tanto, tal acceso cuando estime que concurren dichos principios, y podrá decidir, si lo considera oportuno, que el ciudadano conozca algunos fragmentos de los escritos referenciados.

¹⁸ Art. 15.3. de la Ley del Ararteko; art. 23 de la Ley del Síndic de Catalunya; arts. 18.1., 24.4. y 37.2. de la Ley del Valedor do Pobo; art. 20.4. y 5. de la Ley del Defensor del Pueblo de Andalucía; arts. 20.4. y 22.2. de la Ley del Síndic de Greuges de la Comunidad de Valencia; arts. 15.5. y 20 de la Ley del Justicia de Aragón; art. 22.4. de la Ley del Diputado del Común; arts. 17 y 21 de la Ley del Procurador del Común.

En este punto es preciso destacar, además, que rara vez la Administración hace constar por escrito nada que no pueda mantener públicamente, por lo que es práctica habitual reproducir en los escritos de contestación a los ciudadanos párrafos literales de la respuesta de la Administración, cuando el Defensor así lo estima oportuno.

- b) Pretensión de la Administración de conocer el nombre del reclamante o el contenido de la queja.

No han faltado ocasiones en las que la Administración ha pretendido tener conocimiento del nombre de la persona que ha interpuesto la queja u obtener una copia del escrito de queja.

Debemos reiterar que la ley trata de blindar la comunicación entre el ciudadano y el Defensor, imponiendo a éste una obligación de reserva y de confidencialidad, por lo que no deberá facilitar a la Administración más datos que los estrictamente necesarios para la tramitación de la queja. Es en estos supuestos donde cobra todo su sentido el principio de confidencialidad, porque muchas veces está en juego algo más que el principio de confianza entre el ciudadano y el Defensor, sobre todo en administrados sometidos a una relación de sujeción especial, que temen que se produzcan represalias contra el reclamante por haber interpuesto la queja. El ejemplo de la situación de un preso que denuncia malos tratos es muy ilustrativo.

- c) Acceso a la información o documentos del Defensor del Pueblo de comisiones parlamentarias, grupos parlamentarios o parlamentarios individuales.

Ésta es, como reconoce Parejo¹⁹, una de las cuestiones más delicadas que se pueden plantear, dado el carácter de comisionados parlamentarios de los defensores del pueblo.

Este autor sostiene que la reserva mantenida respecto al acceso de ciudadanos y Administración a la información y documentación de casos concretos son aplicables a las comisiones parlamentarias y a los parlamentarios, y considera que sólo tienen derecho a conocer los resultados finales de las investigaciones.

En este supuesto la clave está en determinar cuál es el alcance del carácter de comisionado parlamentario de los defensores y hasta dónde llega el principio de independencia que caracteriza a todos los Ombudsmen en su actuación.

El autor citado defiende que la naturaleza de comisionado parlamentario no supone una delegación que coloque a la institución bajo la dependencia funcional y, por tanto, sometido a las instrucciones del parlamento, sino que asegura un estado de independencia indispensable para el ejercicio de su función.

El Defensor del Pueblo es una institución de configuración constitucional -y la mayoría de los defensores autonómicos lo son de configuración estatutaria- y, por lo tanto, no disponible enteramente por el legislador ordinario.

Las leyes reguladoras de los defensores han establecido el principio de independencia de estas instituciones, que son definidas como comisionados o altos comisionados de sus respectivos parlamentos.

En algunos casos, como en la Ley del Ararteko, la independencia queda matizada al señalar en su art. 1.3. que 'sólo recibe instrucciones del Parlamento, en la forma que éste determine'.

La exposición de motivos de esta ley expresa que la actuación del Ararteko 'sólo está sometida a la Ley, a su criterio y de acuerdo con su carácter de Comisionado Parlamentario a las instrucciones que el Parlamento le dé'.

En esta cuestión creo que habría que distinguir según el tipo de actuación de los defensores.

Los comisionados parlamentarios, los grupos parlamentarios y los parlamentarios individualmente tendrán, en principio, acceso total a las investigaciones y documentación iniciadas de oficio, o a instancia del propio parlamento, bien por petición de una comisión o de algún parlamentario.

Sin embargo, el juego del principio de independencia en relación con el de la obligación de reserva hace que el tratamiento que se da a los propios interesados y a la Administración respecto al acceso a las investigaciones iniciadas a instancia de parte sea también aplicable a las comi-

¹⁹ PAREJO ALFONSO, L.: *Op. cit.*, pág. 115.

siones parlamentarias y a los parlamentarios, puesto que las razones que pueden justificar la reserva persisten también en este caso.

En este sentido, Fernando Sáinz Moreno²⁰ afirma que la absoluta reserva de las investigaciones del Defensor del Pueblo se justifica no sólo para evitar daños a terceros, sino muy especialmente por la necesidad de generar una relación de confianza que facilite la actividad del Defensor. Afirma, sin embargo, que el principio de absoluta reserva de las investigaciones del Defensor del Pueblo en sus relaciones con las cámaras es una cuestión especialmente delicada.

Señala que 'el problema que aquí se plantea consiste en si el Defensor puede mantener el secreto de las fuentes de información (documentos, declaraciones) frente a las Cámaras si éstas solicitan su conocimiento'.

Contrapone el citado autor al principio de reserva el principio de competencia universal de las Cortes para conocer la acción del Gobierno y de la Administración, recordando incluso que la Ley de Secretos Oficiales estableció que la declaración de materias clasificadas no afectará al Congreso de los Diputados.

Una vez realizadas estas cautelas, concluye Sáinz Moreno entendiendo que la obligación del Defensor de proporcionar la información confidencial que ha obtenido en sus investigaciones implicará la ruptura de la confianza con esta información que le ha sido proporcionada, y considera que 'debería quedar claro en la LODP que no está obligado a proporcionar a las Cámaras la información que bajo reserva le ha sido proporcionada'.

Considero que será el propio Defensor quien decida, con su independencia y criterio, sobre qué extremos de la investigación pueden hacerse públicos en sede parlamentaria, estando obligado, en todo caso, a dar cuenta del resultado final de su investigación y, a mi modo de ver, pudiendo reservarse la información recibida como confidencial.

d) Acceso a la información o documentación del Defensor del Pueblo de jueces y tribunales.

Ésta es, sin duda, otra cuestión muy delicada, que afecta a las relaciones del Defensor con el poder judicial.

El criterio mantenido por Álvaro Gil-Robles, al menos en el plano teórico, es que la obligación de reserva es tal que vincula incluso en las relaciones con jueces y tribunales. Así, salvo en la jurisdicción penal, que existe una necesaria obligación de colaboración, cuando se pide la remisión de un expediente en la jurisdicción contenciosa o civil se debe rechazar tal envío²¹.

Nuevamente se pone sobre el tapete la propia esencia de la institución, que se basa, entre otras cosas, en un principio de confianza, que quebraría si una información dada con la condición de que sea secreta, confidencial, pudiera hacerse pública por las vías que fuera.

Sin embargo, en la práctica nos encontramos con que estas solicitudes se realizan casi siempre a instancia del propio promotor de la queja, que considera que en el ámbito jurisdiccional el conocimiento de las actuaciones del Defensor favorece sus pretensiones.

El supuesto típico es el de aquel ciudadano que, habiendo acudido al Defensor del Pueblo y habiendo obtenido una resolución favorable a sus tesis, se encuentra que ésta no ha sido aceptada por la Administración, por lo que se ve obligado a acudir a los tribunales para tratar de obtener satisfacción a sus pretensiones.

En estos casos, lo que pretende el ciudadano, normalmente, es que se aporte la recomendación desatendida para que conste como prueba, es decir, que se aporte el resultado final de la investigación que, por su carácter público, no existe ya ningún impedimento en ser facilitado a los tribunales.

Por otra parte, el principio de confidencialidad no tendría virtualidad si es el mismo ciudadano que presenta la queja el que solicita en sede jurisdiccional la petición al Defensor del Pueblo de su expediente, por lo que en este caso debería primar el principio de colaboración con los tribunales.

²⁰ SÁINZ MORENO, F.: *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Ponencias. Defensor del Pueblo y Parlamento (Relaciones con las Cámaras)*.

²¹ *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Coloquio primera ponencia, págs. 93 y 94.*

La extensión del apartado dedicado a este principio viene justificada porque ha sido preciso analizar la naturaleza de la actuación del Defensor y el alcance de la obligación de reserva, para que se entienda que no se trata de oponer al principio de transparencia un principio de opacidad, contrario a un sistema de garantías propio de un Estado de derecho, sino que es la aplicación del principio de confidencialidad que trata de garantizar el éxito del Defensor en su misión de control de la actuación de la Administración, lo que justifica la restricción del derecho de acceso al expediente en los términos del procedimiento administrativo.

2.2.8. El principio de gratuidad del procedimiento

El principio de gratuidad se manifiesta en la posibilidad de acudir a los defensores del pueblo sin pagar dinero alguno.

La posibilidad de poder presentar una queja directamente, sin que sea necesaria la existencia de asistencia letrada y sin representación, garantiza además indirectamente este principio de gratuidad.

Así lo dispone expresamente el art. 15.2. de la LODP, que establece que ‘todas las actuaciones del Defensor del Pueblo son gratuitas para el interesado y no será preceptiva la asistencia de Letrado ni Procurador’.

Todas las normas autonómicas contemplan igualmente la gratuidad de la actuación de los defensores autonómicos y todas, salvo la del Ararteko, la falta de preceptividad de representación y asistencia letrada²².

Podemos concluir que los principios que informan el procedimiento administrativo deben ser tamizados en su posible aplicación al procedimiento de tramitación de la queja, ya que ambos procedimientos responden a finalidades diferentes.

En todo caso, se pueden definir algunos principios que informan de manera prevalente el procedimiento de tramitación de la queja para conseguir su objetivo de control de la actuación administrativa, tales como el de eficacia, de informalidad y sumariedad del procedimiento; de confidencialidad y reserva de las actuaciones; y de confianza en la actuación del Defensor.

III. ALGUNAS CUESTIONES QUE SE PLANTEAN EN EL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

En este apartado no pretendo describir cuál es el procedimiento de tramitación de la queja, de sobra conocido por todos ustedes, sino que trato de suscitar algunas cuestiones que se plantean en el transcurso de aquél.

En este procedimiento podemos distinguir dos fases claramente diferenciadas: una primera fase instrumental, la fase de investigación de la queja, que viene definida por una obligación legal para la Administración de colaboración con los defensores del pueblo; y una segunda fase de finalización o tramitación del procedimiento, que se basa en un principio de persuasión, de auctoritas y, por lo tanto, de falta de carácter vinculante de las resoluciones de los defensores del pueblo.

3.1. Fase de investigación. La obligación legal de la Administración de colaborar con los defensores del pueblo

La fase de investigación, que tiene un carácter instrumental, va dirigida a la comprobación por parte de los defensores del pueblo de cuál ha sido la actuación administrativa mediante medidas que

²² Art. 43 de la Ley del Ararteko; art. 13.2. de la Ley del Sindic de Greuges de Catalunya; art. 18.4. y 5. de la Ley del Valedor do Pobo; art. 16.2. de la Ley del Defensor del Pueblo de Andalucía; art. 15.2. de la Ley del Sindic de Greuges de Valencia; art. 14.2. de la Ley del Justicia de Aragón; art. 18.2. de la Ley del Diputado del Común; y art. 11.2. de la Ley del Procurador del Común.

considere oportunas, con el fin de poderse crear una opinión o juicio que sirva de base a la resolución que finalmente dicte, para finalizar su actuación.

Señalábamos la aparente paradoja que supone que el legislador establezca una obligación de colaboración de la Administración con la actividad investigadora de los defensores (hasta tal punto que la manifestación más extrema de la falta de colaboración es susceptible de un tratamiento penal) y, sin embargo, el resultado final de esa investigación carezca de carácter coercitivo alguno para las administraciones públicas sometidas a control.

Esta aparente contradicción no lo es tal si tenemos en cuenta que las facultades de que están dotados los defensores se encuentran íntimamente unidas al cumplimiento de la función que les ha sido encomendada. Así, si el legislador no plantea la obligación de colaboración de la Administración y dota a los defensores de instrumentos realmente contundentes para conseguirlo, el bloqueo de la fase de investigación supondría la ineficacia de estas instituciones para cumplir su fundamental función de control.

La fase de investigación pivota, por lo tanto, sobre dos ejes claramente definidos por el legislador: el primero, una actuación de investigación sumaria e informal por parte de los defensores, y el segundo, una colaboración, por imperativo legal, de la administración afectada.

Sólo el correcto funcionamiento de estos dos ejes permite que pueda llevarse a cabo con eficacia la referida función de control de los defensores del pueblo.

3.1.1. La sumariedad e informalidad de la investigación

Hemos señalado, en esta fase de la investigación, que uno de los ejes sobre los que pivota es su carácter sumario e informal.

Las respectivas leyes quieren que los defensores no tengan limitaciones de tipo procedimental en el momento de desarrollar su actividad de investigación.

El principio que prevalece en esta fase es el de eficacia. Los defensores adoptarán todas las medidas que faciliten que la investigación cumpla sus objetivos.

El test que los defensores deberán aplicar, por tanto, es el de comprobar si estas medidas han sido eficaces para conseguir un conocimiento cabal de la situación que les permita dictar una resolución con total conocimiento de causa.

La gran virtualidad que permite la norma es que se pueda preparar una tramitación 'a la carta', que deberá buscar aplicar las actuaciones más adecuadas para la solución del problema que se trata de abordar. Por ello, cobra capital importancia el análisis previo de la queja para definir esta actuación.

En el análisis de la queja habrá que definir al menos cuatro factores:

- a) la gravedad de la posible vulneración de los derechos o de la legalidad que se plantea en la queja;
- b) la urgencia con que debe ser tramitada;
- c) la complejidad técnica (fundamentalmente técnico-jurídica, aunque no solamente);
- d) la mayor o menor dificultad de conseguir los elementos necesarios para la investigación.

Con la combinación de estos factores se debe elegir el tratamiento más adecuado. El peligro siempre latente es la tendencia natural de los procedimientos no reglados a que de facto se ritualicen, se conviertan en una suerte de remedo del procedimiento administrativo, en su sentido más formalista, en el que el carácter escrito y, por ello, alejado de la cuestión analizada sea preponderante.

Hay que estar atentos para evitar acomodarse en modelos de actuación que no exploten suficientemente todas las potencialidades que las normas permiten. El propio ciudadano ha percibido que este es un procedimiento diferente, menos formalista, introduciendo la oralidad en la relación con los defensores de una manera cada vez mayor (en el ejercicio de 1997, en la institución del Ararteko dos terceras partes de las quejas presentadas fueron orales).

En esta actuación no reglada los defensores deberán respetar el principio de que la Administración controlada debe ser oída y deberán tener en cuenta la existencia de un plazo para que la Administración responda. Este plazo es tasado en la mayoría de las leyes, que establecen que en el plazo máximo de quince días se remitirá el escrito.

- a) La existencia de un plazo para recibir la contestación de la Administración.

El establecimiento de un plazo, además de por su carácter tasado, salvo en la Ley del Ararteko, es el vestigio más importante de un procedimiento formalizado en la actuación de investigación de los defensores.

El manejo del plazo por parte de los defensores debería ser un elemento importante para cumplir la sumariedad de la tramitación, ya que los mismos factores de gravedad, urgencia, complejidad técnica y dificultad de acceso a la información que se consideran en la queja, deberían ser tenidos en cuenta en la fijación del plazo.

No se puede olvidar la mayor o menor dificultad de la Administración para poder contestar. No es lo mismo que deban aportar un documento ya existente, que la Administración deba elaborar un complicado informe de respuesta.

La Ley del Ararteko permite un mayor control de los tiempos de remisión del expediente o contestaciones, al permitir su ley reguladora que sea este comisionado el que marque el plazo.

Con carácter general y en la mayoría de los expedientes, el plazo de quince días, si se cumpliera por la Administración, no es excesivo y no ralentizaría la actuación investigadora.

En los pocos supuestos en los que, por las características del asunto, este plazo de quince días se considere excesivo, los defensores deberán acompañar la petición de información con una serie de medidas -personación en las oficinas administrativas, llamadas telefónicas, entrevistas, uso de otros medios técnicos: fax, correo electrónico- que permitan agilizar la respuesta de la Administración. Esta cuestión del establecimiento de un plazo de respuesta no es baladí, ya que va a estar íntimamente unida al posterior control del cumplimiento de la obligación de colaboración de la Administración.

b) Momento de iniciación de la actuación investigadora de la Administración.

He señalado en otro momento de mi intervención que el procedimiento de tramitación de la queja coincide muchas veces en el tiempo con el procedimiento administrativo que encauza la actuación administrativa sometida a control.

Estos procedimientos responden a principios y finalidades diferentes: el uno, con arreglo a los principios de sumariedad, informalidad y eficacia va dirigido a la finalidad del control objetivo de la actuación administrativa; el otro, debe ser cauce para dictar un acto sometido a principios de legalidad y eficacia, y garante de los derechos de las partes implicadas.

Es importante que la relación entre ambos procedimientos sea armónica y no disonante o distorsionante. Para que sea armónica deberá ser equilibrada en el cumplimiento de los fines de cada uno de los procedimientos.

Es evidente que la 'distorsión' de la actuación de los defensores es menor si se produce una vez agotada la vía administrativa; sin embargo, no tengo nada claro que la intervención de los defensores en ese momento favorezca su finalidad de control de la Administración, y me inclino a pensar que resulta todo lo contrario.

Si bien la decisión de los defensores de cuándo iniciar su intervención, también en este punto, va a depender en gran medida del tipo de asunto de que se trate, como regla general me inclino a pensar que no debe esperarse hasta agotar la vía administrativa.

Fundamentalmente, estoy pensando en que si finalmente se llega a la conclusión de que la Administración debe modificar su actuación y así se recomienda, le va a ser más fácil a ésta aceptar la recomendación y poder revisar el acto administrativo controvertido, estimando, en su caso, un recurso administrativo que teniendo que acudir a una revisión de oficio, en principio, más complicada.

Por otra parte, si se demora la intervención del Defensor hasta que se ponga fin a la vía administrativa, se le coloca al ciudadano en una posición en la que la opción de acudir a esta institución de garantía excluya la de acudir a los tribunales, ya que rara vez el Defensor conseguiría finalizar en dos meses su actuación, por lo que, transcurrido ese plazo, el ciudadano tendría que optar entre seguir con la tramitación de su queja o interrumpirla e interponer el recurso contencioso-administrativo.

c) Tramitación de la petición de información. Interlocución con la Administración.

Una cuestión que resulta muy importante para el buen término de la investigación es la de determinar con quién se establece la interlocución en la Administración y de qué forma -escrita, oral-. Una vez más habrá que decir que se deberá tener en cuenta el caso de que se trate.

En este punto, no existen fórmulas mágicas y la mejor opción será la que se acabe manifestando como la más eficaz.

Por ello, nos encontramos con que una misma institución ha optado por modelos distintos, según quién fuera el titular, e incluso durante el mandato de un mismo titular se han combinado distintas maneras de abordar esta relación.

A la hora de establecer un modelo de interlocución, el factor humano, parafraseando a Graham Greene, es fundamental no sólo en el momento de elegir al interlocutor -una buena sintonía personal allana muchas dificultades y facilita llegar a una solución de los problemas-, sino a la hora de elegir la forma de relación.

Los defensores del pueblo deben ser conscientes de sus propias características personales a la hora de primar una forma de relación sobre otras (escritos, entrevistas, reuniones técnicas).

Muchas veces se tiende a olvidar que la interlocución es cosa de dos, y no se tiene en cuenta que la Administración suele designar en su estructura interna a un órgano encargado de tramitar los temas que reciben de los defensores, a veces incluso con una previsión expresa en los decretos de estructura orgánica.

Resulta muy importante conseguir que la interlocución formal coincida con la real, ya que esto, obviamente, facilitará mucho la eficacia de la relación. Las posibilidades de relación son básicamente:

- Solicitar la información al órgano o funcionario responsable materialmente de la actuación sometida a control. De esta manera, los defensores se reservan la posibilidad de acudir al superior jerárquico, si la respuesta no es satisfactoria.
- Solicitar la información a la máxima autoridad o al superior jerárquico para que tenga conocimiento del problema, y pueda abordarlo 'desde arriba', pidiendo explicaciones de cómo se está tramitando.

Otra opción es establecer un doble plano de relación:

- Una relación formal previamente establecida con un órgano administrativo que centraliza todas las relaciones de los defensores con esa Administración, lo que asegura el cumplimiento de la obligación de la Administración de colaborar, mediante mecanismos de coerción internos, ya que dicho órgano se encargará de realizar un seguimiento para garantizar que la Administración cumple con las solicitudes de los defensores.
- Una relación con los órganos o funcionarios responsables materialmente del asunto motivador de la queja.

La clarificación de la información recibida exige que pueda existir una relación directa con los órganos responsables del acto controvertido.

Ambas relaciones pueden ir acompañadas de reuniones periódicas de seguimiento.

La relación directa de los defensores con consejeros, alcaldes y diputados se deberá reservar para asuntos de verdadera importancia, ya que suele resultar una vía muy efectiva de solución de los problemas.

En cuanto a la forma de realizar la relación con la Administración, aunque inevitablemente primará la relación escrita, resulta imprescindible, desde un punto de vista de eficacia, que en muchas ocasiones las actuaciones escritas vayan acompañadas de reuniones de trabajo, entrevistas o llamadas telefónicas que darán una visión más precisa de todos los matices que tenga el asunto objeto de la queja.

3.1.2. **La obligación de colaboración de la Administración**

Éste es el otro gran eje, necesario para que la actuación investigadora de la Administración sea eficaz.

Las leyes reguladoras de estas instituciones han sido conscientes de la importancia capital que esta colaboración tiene, hasta tal punto que resulta fundamental e imprescindible para el cumplimiento de la función de control de los defensores. Las normas no han escatimado medios para dotar a los defensores de instrumentos de contundencia gradualmente coercitiva para conseguir que la obligación de colaboración sea real.

Los defensores deberán ser prudentes en su uso, pero contundentes cuando sea necesario. Deberán agotar todas las fórmulas de persuasión, pero resulta imprescindible que las administraciones sepan que el Defensor, si es necesario, no va a tener inconveniente en ir hasta las últimas consecuencias, incluidas las penales.

Lo cierto es que suele bastar la amenaza última de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal la actividad entorpecedora de un funcionario o autoridad, para que finalmente se consiga la colaboración. Pero considero que si llegados a este punto el funcionario persiste en su actitud, se deberá actuar con todas las consecuencias, y además el conocimiento de un tratamiento penal a una actitud de entorpecimiento tendría un efecto pedagógico de enormes dimensiones en el resto de administraciones.

La posibilidad de hacer uso de esta medida, considerando que estamos en presencia de un delito penal, obliga a reforzar las garantías -escritos certificados y personalizados- y contribuye a 'formalizar' los procedimientos de tramitación.

En cuanto al reflejo, en el informe anual, de las administraciones incumplidoras, considero que habría que encontrar un método más cualitativo y, por lo tanto, menos cuantitativo, lo que haría que fuera más eficaz para conseguir la colaboración de la Administración.

Sería muy contraproducente que, en vez de conseguir hacer llegar a la opinión pública una amonestación a las administraciones no colaboradoras, que deberían sentir la denuncia de su incumplimiento, lo único que se consiga es dar la imagen de una institución 'débil', con la que sistemáticamente la Administración no colabora.

3.2. Fase de finalización del procedimiento. Carácter no vinculante de las resoluciones de los defensores del pueblo

En esta fase del procedimiento no vamos a analizar aquellos supuestos en los que, concluida la investigación, el Defensor no aprecia la existencia de vulneración alguna de la legalidad por parte de la Administración ni que se haya producido conculcación de ningún derecho, ya que su relación con la Administración, en estos casos, se va a limitar simplemente a comunicar que pone fin a su intervención, por entender correcta la actuación administrativa.

Interesa analizar, por el contrario, algunas cuestiones que surgen cuando del resultado de la investigación realizada por el Defensor se deduce una actuación incorrecta de la Administración.

Es de destacar que, a diferencia de lo que sucede en la fase de investigación, en la que las relaciones entre los defensores y la Administración se basan en la obligación legal de colaboración de la Administración, en esta fase estas relaciones se caracterizan por la falta de carácter vinculante de los pronunciamientos de los defensores, por lo que será la auctoritas del Defensor, su capacidad de persuasión, la que rijan en estas relaciones.

Dada la magnífica ponencia del profesor Pedro Carballo sobre la eficacia de las resoluciones del Diputado del Común y, por extensión, del resto de comisionados parlamentarios, mi intervención respecto a esta fase va a ser forzosamente muy poco extensa y se va a limitar a dos breves comentarios sobre dos cuestiones que para el funcionamiento de nuestras instituciones pueden tener una cierta importancia.

Realizará unas ligeras pinceladas sobre si realmente existen distintos tipos de resoluciones, cuestión que, dada la indeterminación del contenido de cada denominación, crea una cierta confusión en los destinatarios que, en principio, no es buena de cara a una proyección exterior de cuál es el alcance de la intervención de los defensores, ya que puede entenderse que la diferencia de denominación va unida a un distinto grado de coerción.

La segunda cuestión que apuntaré es la del seguimiento de las resoluciones dictadas por los defensores.

3.2.1. La denominación y contenido de las resoluciones

Una de las primeras cuestiones que se nos plantean en la fase de terminación del procedimiento de tramitación de una queja es la de definir las, en principio, distintas clases de resoluciones, su denominación, contenido y efectos.

En el ámbito del proceso jurisdiccional, las resoluciones judiciales -sentencias, autos y providencias- son definidas con precisión en las normas procesales y producen distintos efectos jurídicos, lo que justifica su distinta denominación.

La LODP peca de una evidente imprecisión técnica, trasladada por un efecto mimético a la práctica totalidad de las normas autonómicas reguladoras del régimen jurídico de los respectivos defensores del pueblo.

El art. 30.1. de la LODP establece que éste 'podrá formular a las autoridades y funcionarios de las Administraciones Públicas advertencias, recomendaciones, recordatorios legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas'.

Las normas autonómicas reguladoras de los defensores del pueblo, salvo la Ley del Ararteko, contienen preceptos con una redacción muy parecida²³.

La técnica legislativa seguida por la Ley del Ararteko tampoco es que sea más depurada. Esta ley obvia la enumeración de tipos de resolución que aparece en las otras normas, e incluye en su art. 11, regulador de sus competencias, la posibilidad de dictar recomendaciones o recordar los deberes legales a los órganos competentes y la de señalar deficiencias de la legislación formulando recomendaciones.

Sobre esta cuestión, señala Laura Díez Bueso que 'las normas autonómicas no especifican el contenido o virtualidad que deba darse a cada una de las resoluciones, sino que se limitan a conectar, sin un criterio uniforme, algunas resoluciones con la función normativa'²⁴.

Así, algunas leyes enlazan la función promocional del Derecho con las recomendaciones²⁵, y otras con las sugerencias²⁶. La Ley del Síndic, en su art. 28.2., alude indistintamente a recomendaciones y sugerencias al referirse a la función promocional.

Acaba afirmando dicha autora que 'esta circunstancia ha provocado que los criterios formales de clasificación de resoluciones (caso de que existan) sean distintos. Además, estos criterios no pueden considerarse definitivos puesto que las definiciones se solapan en muchas ocasiones'²⁷.

Lo cierto es que de la lectura de las normas reguladoras del régimen de los defensores del pueblo poco queda en claro, salvo precisamente la propia constatación de la deficiencia técnica de nuestras leyes, que si de verdad pretendían establecer una clasificación de las resoluciones de los defensores, no lo podrían haber hecho peor.

En todo caso, y en la medida en que la referencia a estas cuatro modalidades de resolución proviene del art. 30.1 de la LODP, del que pasa al resto de las normas autonómicas, considero de interés reproducir la definición que de ellas da la propia institución del Defensor del Pueblo:

A) Recordatorio de deberes legales

Por esta resolución se recuerda a la Autoridad administrativa su obligación de cumplir la Constitución, los Pactos o Tratados Internacionales ratificados por España, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo u otra Ley o Disposición administrativa de carácter general, al efecto de que haga o se abstenga de hacer algo concreto.

B) Advertencias

La advertencia es el escrito del Defensor del Pueblo, en el que, comprobada una actitud irregular o de incumplimiento del Ordenamiento jurídico por parte de una autoridad o funcionario, se le advierte de las medidas 'correctoras' que pueden adoptarse contra él (declaración de su conducta como hostil, inclusión de su nombre en el Informe anual, remisión al Ministerio Fiscal, etc.).

En estos dos casos, se podrá iniciar la vía del artículo 30.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

²³ Art. 27 de la Ley del Síndic de Cataluña; art. 32.1. de la Ley del Valedor do Pobo; art. 29.1. de la Ley del Defensor del Pueblo de Andalucía; art. 29.1. de la Ley del Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana; art. 22.1. de la Ley del Justicia de Aragón; art. 27.1. de la Ley del Diputado del Común; art. 19 de la Ley del Procurador del Común.

²⁴ DÍEZ BUESO, L.: *Op. cit.*, pág. 279.

²⁵ Arts. 22.4., 32 y 34 de la Ley del Justicia de Aragón, y 11.c) de la Ley del Ararteko.

²⁶ Arts. 28.1. y 2. de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz; 26.1. y 2. de la Ley del Diputado del Común; y 29.1. y 30 de la Ley del Valedor do Pobo.

²⁷ DÍEZ BUESO, L.: *Op. cit.*, pág. 279.

C) Sugerencia

Por esta resolución, el Defensor del Pueblo, sin que exista irregular actuación administrativa previa, insta a la Administración a que modifique un acto administrativo concreto o cambie de criterio en la producción de éstos, en un sentido determinado, o acuerde determinado acto o se abstenga de resolver.

D) Recomendación

El Defensor del Pueblo, con fundamento en los principios constitucionales, manifiesta a la Administración o al Legislativo la conveniencia de proceder a dictar una determinada norma legal o modificar las existentes en razón a su necesaria adecuación a la Constitución, los Pactos o Tratados Internacionales ratificados por España, o con objeto de colmar un determinado vacío normativo, o evitar una contradicción entre distintas normas vigentes.

La doctrina, por su parte, tampoco ha mantenido una postura unívoca sobre los tipos de resolución y su contenido, aunque todos ellos coinciden en que las diferencias son, en muchos casos, de puro matiz.

Personalmente, me inclino por considerar que la LODP no pretende establecer en su art. 30 cuatro categorías diferentes de resoluciones del Defensor del Pueblo, sino que trata sin más de reflejar el distinto contenido que pueden tener. Si la norma pretendiese establecer cuatro clases diferentes de resoluciones, así lo hubiera explicitado, determinando el contenido de cada una de ellas.

Además, si algún valor hermenéutico tienen los epígrafes de las leyes, hay que señalar que el capítulo primero del título III de la LODP, en el que está incluido el ya citado art. 30, lleva por título 'Contenido de las resoluciones'.

Pero la razón que considero de más peso es la de que, con independencia de cuál sea la forma que adopte la resolución, ésta va a carecer de valor vinculante, por lo que la existencia de distintas denominaciones con idéntica efectividad sólo tendría un valor orientativo sobre su contenido para la Administración y ciudadanos que la reciban, valor orientativo que exigiría que fuera indiscutible el contenido de cada resolución, algo que, como hemos señalado, está lejos de ser así.

En este sentido, la institución del Ararteko ha entendido que se da una única categoría de resolución: la recomendación, que engloba genéricamente todos los matices que tratan de poner de manifiesto las distintas denominaciones enunciadas.

Se estima más adecuado utilizar para esta categoría genérica el término recomendación que el de resolución, porque evoca mejor su carácter no vinculante. De tal forma que todas las resoluciones dirigidas a la Administración que ponen fin a un procedimiento se denominan recomendaciones, con independencia de su contenido y se numeran de manera correlativa.

Facilita esta interpretación la redacción de la propia Ley del Ararteko que, como hemos señalado, es la única que no enumera las cuatro denominaciones de resolución ya citadas.

3.2.2. Comprobación efectiva del cumplimiento de las resoluciones de los defensores del pueblo

La falta de coerción de las resoluciones de los defensores del pueblo conlleva la posibilidad de no ser aceptadas por las administraciones a las que van dirigidas.

Desde un punto de vista estrictamente formal, es posible realizar un seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones basándose en la propia respuesta de la Administración. A partir de esta respuesta se podrán clasificar en aceptadas (cuando expresamente la Administración comunica que acepta la recomendación recibida), y no aceptadas (cuando igualmente comunica que la recomendación no es atendida).

Estarán en situación de pendientes aquellas sobre las que la Administración no ha dado respuesta alguna, y cuando, transcurrido un plazo razonable desde las últimas gestiones realizadas, la Administración sigue sin contestar, habrá que entenderlas desatendidas, haciéndolo constar en el informe anual.

Lo que se pretende plantear es una cuestión de más calado, como es el seguimiento del cumplimiento material de las resoluciones que han sido formalmente aceptadas.

Si en la jurisdicción contencioso-administrativa siempre ha sido un problema conseguir la ejecución de las sentencias, presumiblemente los defensores del pueblo no lo van a tener mejor en el cumplimiento de sus resoluciones.

Es cierto que la dificultad del seguimiento del cumplimiento de las resoluciones va a depender mucho del tipo de asuntos de que se trate. Así:

- a) Casos en los que se solicita a la Administración que dé cumplimiento a la petición concreta de un ciudadano, por ejemplo, de devolución de un cobro indebido de Hacienda.
En estos casos el seguimiento se realiza por el propio ciudadano, que comunicaría al Defensor del Pueblo si la Administración no ha cumplido finalmente la resolución, en cuyo caso exigiría un nuevo contacto de la institución del Defensor del Pueblo con la Administración.
- b) Casos en los que se recomienda la adopción de medidas materiales, por ejemplo, la eliminación de una barrera arquitectónica o la modificación de las condiciones de una residencia de tercera edad.
En este caso se hace imprescindible realizar visitas de inspección de los asesores para verificar in situ el grado de cumplimiento.
- c) Casos en los que se solicitan cambios de criterios de actuación, como por ejemplo, modificar las pautas de actuación sobre desnudos en comisarías.
Se deberán realizar visitas de inspección periódicas y sorpresivas para comprobar el grado de cumplimiento del cambio de criterio.
- d) Casos en los que recomiendan modificaciones normativas.
Se deberá realizar un seguimiento sobre su cumplimiento y, si no ha sido así, es necesario insistir por todos los medios posibles -informe anual, comparecencias parlamentarias, declaraciones a los medios de comunicación.
Es imprescindible, por tanto, un adecuado seguimiento del cumplimiento de las resoluciones emitidas, desplegando todos un haz de medidas, porque está en juego, en última instancia, la propia eficacia de estas instituciones.

IV. OTROS ÁMBITOS DE RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN. ¿DEBEN SER LOS DEFENSORES DEL PUEBLO UNAS INSTITUCIONES COLABORADORAS DE LA ADMINISTRACIÓN?

Se ha señalado que la función principal de los defensores del pueblo es el control de la actividad administrativa y la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución.

En la medida en que la actuación de la Administración pública debe ir dirigida, genéricamente, al cumplimiento del interés público basándose, entre otros, en los principios de legalidad y de eficacia, los defensores del pueblo, cuando ejercitan la función de control de esta actuación, en cierta manera 'colaboran' con la Administración en el mejor cumplimiento de estos fines. Esto ha llevado a algunos defensores del pueblo autonómicos a declararse en sus intervenciones parlamentarias como 'colaboradores privilegiados', e incluso como 'colaboradores leales' de la Administración, expresiones que alguna doctrina ha considerado como excesivas.

En todo caso, no me refiero, obviamente, a este concepto de colaboración tan amplio, que no es sino el ejercicio por los defensores del pueblo de las funciones legalmente encomendadas, sino a otros supuestos en los que la Administración solicita expresamente la colaboración de los defensores para funciones que no le son propias.

En estos casos, la solicitud de la Administración parte, no me cabe la menor duda, de la mejor de las intenciones, y supone un evidente reconocimiento de las instituciones del Defensor del Pueblo, cuyo pronunciamiento valora tan positivamente que trata de obtener su colaboración.

En estas situaciones, resulta fácil manejar dos argumentos a favor de la colaboración que, de entrada, parecen irrefutables:

El primero de ellos, es que esta colaboración supone un reconocimiento de nuestras instituciones que 'refuerza' su papel, y que todo aquello que sirva para dar prestigio institucional es bueno para una

institución que base su eficacia en su auctoritas, autoridad a la que contribuye sin duda el prestigio y reconocimiento institucional.

El otro argumento que se puede esgrimir para justificar estas colaboraciones es el de considerar que, si la función de los defensores del pueblo es controlar el cumplimiento de la legalidad y el respeto de los derechos de los ciudadanos en la actuación administrativa, si se ejerce un control preventivo, previo, por tanto, a la realización del acto o, en su caso, a la aprobación de una norma, se ha conseguido una importante contribución, al depurar antes de que opere en el ámbito jurídico un posible acto o una posible norma vulneradora de la legalidad o de los derechos de los ciudadanos.

Voy a ser rotundo en mi opinión, y por ello admito que pueda pecar de poco matizada, pero estimo que estas solicitudes corren el riesgo de ser cantos de sirena, que halagan la vanidad personal o institucional de quien las recibe, pero que, en muchas ocasiones, son contraproducentes para el cumplimiento de las funciones que le son propias.

Aunque parezca muy elemental plantearlo en estos términos, considero que los defensores del pueblo deberán hacer aquello para lo que fueron concebidos en la Constitución, sus respectivos estatutos y sus leyes reguladoras, y no deberán hacer aquello otro que no les es atribuido y que pueda comprometer su independencia de criterio al cumplir su función principal de control.

Así, si los defensores no son alcaldes, no deberán opinar sobre la mejor ubicación de un servicio público, sino que deberán velar por que la actuación de quien legítimamente debe tomar tal decisión se ajuste a la legalidad.

Si ni la Constitución ni los respectivos estatutos atribuyen a los defensores del pueblo la iniciativa legislativa, no deberán presentar textos articulados, sino que deberán ejercitar estrictamente la función promocional del Derecho que les corresponde.

Si los defensores del pueblo no son órganos consultivos, no deberán informar con carácter previo la realización de actos o la aprobación de normas, sino que deberán controlar la adecuación del acto a la legalidad y, en su caso, de la norma a la constitucionalidad, interponiendo, si lo estiman oportuno, el correspondiente recurso ante el Tribunal Constitucional.

Voy a utilizar un ejemplo que considero que puede resultar muy ilustrativo de lo que estoy exponiendo, y me van a perdonar, dada su extensión, que reproduzca literalmente la respuesta emitida, en este caso por la institución del Ararteko, pero creo sinceramente que les va a resultar de interés.

El Departamento de Interior del Gobierno Vasco comunica a la institución del Ararteko que el Consejo de Gobierno Vasco va a aprobar un proyecto de decreto por el que se desarrolla el régimen de autorización y utilización de videocámaras por la policía del País Vasco en lugares públicos, regulado en la Ley Orgánica 4/97, de 4 de agosto, proyecto reglamentario que cuenta con un informe favorable del Consejo de Estado.

El art. 3 del referido proyecto crea una comisión de videovigilancia y libertades, estableciendo en el apartado 2 de este precepto su composición, entre cuyos miembros se encuentra 'el Ararteko o persona en quien delegue'.

A nadie se le escapa que ese decreto pretendía dar una respuesta eficaz y respetuosa con los derechos y libertades a las algaradas callejeras que asolaban las localidades vascas.

El Ararteko contestó al Departamento de Interior argumentando las razones que le llevaban a considerar inconveniente su inclusión en una comisión de estas características.

Finalmente las razones del Ararteko fueron aceptadas y se eliminó su presencia en la Comisión de Videovigilancia y Libertades.

Los defensores no deberán participar en ningún tipo de actividad que pueda comprometer su independencia en el ejercicio de las funciones que le son constitucional, estatutaria y legalmente atribuidas.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las relaciones de los defensores con la Administración se realizan fundamentalmente mediante el procedimiento de tramitación de quejas, que es un auténtico procedimiento, aunque no formalizado o reglado.

Dicho procedimiento es diferente del procedimiento administrativo, ya que la finalidad del procedimiento de tramitación de la queja es la del cumplimiento de una función de control objetivo de la legalidad de la actuación administrativa, y el procedimiento administrativo sirve como cauce para

conseguir que la actuación administrativa se realice con arreglo a los principios de legalidad y eficacia, con un marcado carácter garantista.

Quiere ello decir que los principios que informan ambos procedimientos no van a ser los mismos. Unos fundamentalmente van a ir dirigidos a reflejar la eficacia y la confianza, los otros las garantías de las partes.

Por ello, los pilares garantistas del procedimiento administrativo como el principio de transparencia y el de audiencia del interesado quedan muy difuminados en su aplicación al procedimiento de tramitación de la queja, y encuentran su acomodo en el procedimiento administrativo.

El procedimiento de tramitación de la queja así descrito consta de dos fases:

Una de investigación, basada en dos ejes fundamentales: una, actuación de investigación eficaz y ágil, y otra, obligación de la Administración de colaborar en esa investigación.

Una segunda fase de terminación, basada en la falta de coerción de las resoluciones de los defensores.

El uso adecuado de los instrumentos y medidas con que las leyes han dotado a los defensores conseguirá que se alcance la finalidad para la que está concebido este procedimiento, el ejercicio del control objetivo sobre la adecuación a la legalidad de la actuación administrativa.

ANEXO II

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y LOS DERECHOS DE LA MUJER (Tercer Congreso de la Federación Iberoamericana de defensores del pueblo, comisionados y presidentes de comisiones públicas de derechos humanos)

ÍNDICE

1. Objetivos y enfoque
2. Líneas de acción
 - 2.1. Hacer un buen diagnóstico
 - 2.1.1. Las mujeres como reclamantes
 - 2.1.2. Áreas de reclamación
 - 2.2. Tener presente la perspectiva de género en la labor de defensa de los derechos
 - 2.2.1. Reclamaciones explícitas referidas a la condición de las mujeres
 - 2.2.2. La perspectiva de género latente en la problemática que llega a las defensorías
 - 2.3. Supervisar los programas gubernamentales de acción positiva para las mujeres
3. Conclusión

1. OBJETIVOS Y ENFOQUE

Se ha afirmado que el cambio experimentado en la posición social de las mujeres ha sido el más radical de los acontecidos en el seno de nuestra sociedad en los últimos tiempos. Sin embargo, la reflexión en torno a los modos de alcanzar la plena igualdad entre hombres y mujeres no está cerrada y el debate debe extenderse al propio funcionamiento de nuestras instituciones. La finalidad central de éstas es garantizar los derechos, todos los derechos y de todas las personas. Así nos lo recuerda el logotipo de la ONU, conmemorativo del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Todas las personas: también niños y ancianos, también pobres y discapacitados... Existen grupos sociales de mayor riesgo, de mayor vulnerabilidad. Además, dentro de cada uno de los grupos específicos de mayor riesgo el colectivo femenino es el más vulnerable.

En el caso español, la aprobación de la Constitución de 1978 significó el punto de inflexión y el comienzo de una renovación legislativa hacia la igualdad jurídica, que hoy puede considerarse conseguida.

Pero la igualdad formal -absolutamente indispensable- no puede ser confundida con la igualdad real. En nuestra sociedad las mujeres siguen sufriendo discriminación, puesto que soportan unas condiciones de vida inferiores a las de sus conciudadanos varones, incluso dentro de la misma familia, y tienen un acceso más limitado que ellos a la participación en los bienes sociales (trabajo, ocio, cultura, etc.).

La distribución desigual de roles sociales entre mujeres y varones, hondamente arraigada en nuestra cultura, debilita la posición social de aquéllas y dificulta el pleno disfrute de sus derechos fundamentales.

El ejercicio efectivo del derecho a la igualdad está en peligro aunque se hayan puesto formalmente los medios para evitar la discriminación, e incluso a pesar de existir medidas de acción positiva. La causa de ello radica en la profunda desigualdad en las condiciones previas. Es muy importante detectar éstas para hacer visible la discriminación oculta.

Se trata de abordar los problemas de las mujeres no sólo como propios de un colectivo discriminado -es decir, semejante a otros colectivos que también lo son (menores, tercera edad, extranjeros, personas discapacitadas, etc.)-, sino de adoptar un nuevo enfoque en el análisis general de los distintos ámbitos de la vida social que llegan a nuestras instituciones. Se propone incorporar la 'perspectiva de género', esto es, la conciencia de que prácticamente cualquier cuestión relacionada con los derechos de las personas tiene dos vertientes, una masculina y otra femenina, que aporta matices específicos a los problemas, dándoles a menudo una intensidad radicalmente diferente.

El enfoque sugerido en esta comunicación consiste en acercarse a los problemas de las mujeres no como propios y peculiares de éstas, sino poniendo de relieve que todos son conflictos y carencias de la sociedad en su conjunto, aunque, con frecuencia, afectan de distinto modo en función del género de las personas.

2. LÍNEAS DE ACCIÓN

2.1. Hacer un buen diagnóstico

Es importante tener en cuenta la relación espontánea que se produce entre la ciudadanía reclamante y nuestras instituciones así como los acercamientos 'de oficio' que hacemos hacia los segmentos sociales más vulnerables, para afinar los diagnósticos sobre la realidad.

Si en cada problema social hay siempre una dimensión femenina, tenemos que detectar y poner de relieve esa dimensión.

A ello nos ayudará el análisis de la situación de las mujeres a partir de sus reclamaciones ante las Defensorías del Pueblo.

La tarea de supervisión, investigación y promoción en materia de derechos humanos convierte a nuestras instituciones en un observatorio privilegiado de la problemática social. Tenemos la oportunidad -y la responsabilidad- de descubrir cuáles son los grupos de población cuya situación es particularmente frágil o vulnerable y que, por tanto, precisan una atención especial.

Puesto que el colectivo de mujeres constituye uno de esos grupos, sería deseable que la organización interna de nuestras oficinas permitiese analizar de modo separado las situaciones que les afectan, de modo que esta información no quede diluida entre la correspondiente a distintas áreas de actividad (servicios sociales, justicia, educación, etc.).

2.1.1. Las mujeres como reclamantes

El primer dato que llama la atención es que las mujeres se dirigen a las Defensorías del Pueblo en España en menor proporción que sus conciudadanos varones. Esta diferencia resulta suficientemente significativa, y plantea la necesidad de investigar si constituye un indicio de desigualdad por razón de sexo en la capacidad de defensa de los propios derechos.

Parece que uno de los factores con mayor incidencia en este hecho tiene su origen en la estructura de la familia y en la desigual distribución de roles en ella. Por tanto, este fenómeno se explica más por la frecuente subordinación del papel de la mujer dentro de la pareja y de la familia que por la ausencia de vulneraciones de sus derechos. A pesar de que dicha situación es consecuencia y reflejo de patrones socioculturales muy arraigados en nuestro país y cuya modificación, por tanto, implica un lento proceso social, parece obvio que tomar conciencia del problema en lo que afecta a nuestras instituciones resulta un primer paso imprescindible. Apoyar y promover la iniciativa de las mujeres en la defensa de sus derechos es el objetivo a conseguir.

Por ello, la 'alfabetización jurídica' del sector femenino de la población constituye una tarea urgente, plenamente incardinable en la función de las Defensorías de promover la cultura de los derechos humanos. Quizás no esté de más recordar que la Plataforma de Acción de Beijing incluye entre los objetivos estratégicos en materia de derechos humanos la consecución por parte de las mujeres de 'conocimientos jurídicos básicos', estableciendo una serie de medidas de acción que involucran también a los organismos de defensa de los derechos de la ciudadanía.

2.1.2. **Áreas de reclamación**

La distinción de las quejas tramitadas en nuestra institución en las distintas áreas en función del género de quien las suscribe indica que la distribución no es homogénea. Hay materias en las que la proporción de reclamaciones formuladas por mujeres crece notablemente, equiparándose a las quejas de los hombres en las mismas áreas. Es lo que ocurre, por ejemplo, en materia de Educación, de Sanidad y Bienestar Social, de Medio Ambiente, de Función Pública y Organización Administrativa.

Se detectan, asimismo, materias en las que la proporción de reclamaciones de mujeres queda muy por debajo de la media global. Es lo que ocurre, por ejemplo, en el área de Interior o en la de Hacienda.

Parece que las mujeres se preocupan más, y más directamente, por las condiciones básicas de vida (salud, vivienda, asistencia social, educación de la prole, etc.), y sus reclamaciones afectan a los ámbitos relacionados con los problemas más próximos a las personas y, por tanto, relativos a sus derechos más elementales. De cualquier modo, es claro que, lo mismo que hay una distribución desigual de los roles sociales, hay un diferente reparto de las quejas en función de las materias.

Esta última apreciación puede enlazarse con otra, que resulta, asimismo, significativa: con cierta frecuencia, las mujeres plantean reclamaciones sobre temas que afectan directamente a otras personas (hijos e hijas, personas mayores a su cargo, marido, etc.) y en muchas ocasiones las quejas que formulan versan sobre problemas que afectan a toda la familia. Siguen planteando en menor medida que los hombres asuntos propios. Actúa de hecho como 'defensora' o impulsora de los derechos de su grupo familiar en determinados campos.

En contraste con la afirmación anterior, puede apreciarse que las quejas relativas a la propia condición de mujer son muy escasas. En nuestra institución apenas se plantean reclamaciones, ni siquiera consultas, referentes a problemas determinados por el género.

La ausencia de quejas directamente referidas al principio de igualdad es significativa y, seguramente, vuelve a enlazar con la cuestión ya planteada de que en muchos casos las mujeres no son conscientes de la relación de su problema concreto con su condición femenina. Esto es, no se percibe la vulneración porque no existe la conciencia del derecho.

2.2. **Tener presente la perspectiva de género en la labor de defensa de los derechos**

La Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing supuso un paso cualitativo en el enfoque de la cuestión. Partiendo de la base de que los derechos de las mujeres son parte integrante de los derechos humanos, se establece que el progreso de la condición femenina y el fortalecimiento de los derechos de las mujeres es requisito imprescindible del desarrollo humano y de la evolución de nuestras sociedades.

Si los problemas de las mujeres son problemas sociales, también es cierto que en todos los problemas sociales hay una vertiente femenina. Es preciso hacer una lectura en femenino para detectar las características concretas y las repercusiones específicas que los conflictos sociales tienen para las mujeres.

Pienso que este enfoque, que supone cierto cambio cualitativo, debe impulsarse de modo decidido desde nuestras instituciones de defensa y promoción de los derechos humanos.

La adopción de la perspectiva de género puede incrementar la eficacia de nuestra intervención garantista en algunos sectores, puesto que arroja luz sobre aspectos y factores de los problemas con-

cretos que a menudo permanecen ocultos. Para ejemplificar esta idea, voy a recurrir a algunos casos significativos que han llegado al Ararteko.

2.2.1. Reclamaciones explícitas referidas a la condición de las mujeres

- El **empleo** es uno de los ámbitos donde la discriminación de las mujeres sigue siendo preocupante. Sin embargo, puesto que la mayoría de las relaciones laborales se establecen entre particulares, no son muchas las ocasiones de intervenir que se presentan a las Defensorías. A pesar de ello, el Ararteko recibió una queja formulada por la Asociación de Trabajadoras del Hogar de Bizkaia.

Dicha asociación demandaba la mediación del Ararteko con el fin de procurar una mejora global de las condiciones laborales de ese sector del empleo integrado casi exclusivamente por mujeres, y donde, por otra parte, las diferencias de trato que experimentan frente al régimen común de prestación de trabajo se explican, en buena medida, por la minusvaloración que históricamente han recibido las tareas domésticas.

- Otro ámbito en el que parece indiscutible que no se ha alcanzado la plena igualdad entre hombres y mujeres es en el **ejercicio de la política y la participación en la toma de decisiones** públicas. Con el fin de impulsar la intervención activa de las mujeres en el gobierno de su ciudad, el colectivo de mujeres Plazandreok presentó una candidatura íntegramente femenina a las elecciones municipales de Donostia/San Sebastián.

En su queja, la agrupación electoral citada sometió a la consideración del Ararteko determinadas disposiciones legales en materia electoral que, según las interesadas, suponían un trato discriminatorio con respecto a otras formaciones políticas. En ese caso, el motivo del supuesto tratamiento desigual no derivaba de la condición de mujeres de las candidatas, sino del hecho de constituir una formación minoritaria.

- El papel de los **medios de comunicación** de titularidad pública es fundamental en la evolución de las actitudes sociales, en general, y en la difusión de los derechos de las mujeres y de la problemática relativa a éstos, en particular.

Con ocasión de la celebración del Día internacional de la Mujer, el 8 de marzo, la Asamblea de Mujeres de Bizkaia pretendió contratar con EITB -televisión pública del País Vasco- la emisión de un spot elaborado por ellas en favor de una distribución igualitaria de los roles sociales, tanto en el ámbito público como en el privado. EITB rechazó el anuncio en aplicación de una norma de su Consejo de Administración que prohíbe la emisión de publicidad con contenido ideológico.

El Ararteko entendió que la disposición prohibitiva no era aplicable al caso en cuestión, puesto que no se trataba de la defensa de una determinada opción ideológica entre otras igualmente lícitas, sino que el anuncio promocionaba el principio de igualdad, básico en la convivencia y elevado por la Constitución a la categoría de valor superior del ordenamiento jurídico.

- Las fiestas locales que se celebran durante el verano en el País Vasco han dado lugar a dos intervenciones del Ararteko en relación con el tema de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. El colectivo Bidasaldeko Emakumeak, que reúne a varios y diferentes grupos de mujeres, ha formulado sendas quejas referidas a la actuación de los Ayuntamientos de Irun y Hondarribia, dos localidades de la misma comarca. Las reclamaciones denunciaban el hecho de que, amparándose en la tradición, los organizadores del principal acto festivo de ambos pueblos -el Alarde- venían impidiendo la **participación de las mujeres** que querían desfilar junto con sus conciudadanos varones.

El Ararteko dirigió sendas recomendaciones a ambos alcaldes, en las que les recordaba su obligación de promover las condiciones que hagan factible la participación de las mujeres en las manifestaciones festivas y culturales organizadas por el municipio, así como la necesidad de remover cuantos obstáculos impidan la igualdad material de hombres y mujeres en dicho ámbito.

- Además de las conclusiones particulares que en relación con cada uno de los asuntos planteados se pueden obtener, ha de destacarse una circunstancia común a todos ellos: en los cuatro casos, las reclamaciones que, de forma expresa, parten de la condición de mujer de las afectadas, han sido formuladas por colectivos de mujeres, y no por sujetos individuales. Ello significa -a mi entender- que la asociación y organización de las mujeres en cuestiones que les afectan resulta ser un mecanismo notablemente eficaz, tanto para superar los obstáculos que encuentran en la defensa de sus derechos,

como para fomentar su participación activa en la vida pública, una de cuyas formas se articula mediante la formulación de quejas ante los defensores.

2.2.2. La perspectiva de género latente en la problemática que llega a los defensores

En gran parte de las cuestiones que se presentan ante los defensores -y no necesariamente por mujeres- es posible percibir la especial relevancia que la intervención demandada tiene para el colectivo femenino.

A continuación se mencionan, sin ninguna pretensión de exhaustividad, algunos de los asuntos planteados en nuestra institución del Ararteko en los que es posible hacer esa 'lectura en femenino' que se propone.

No pocas de las quejas formuladas por mujeres corresponden al área de Justicia. Les preocupan, sobre todo, los **procesos de separación y divorcio** y, en casos más aislados, los relativos a procesos penales en los que actúan como denunciantes y se sienten insuficientemente protegidas.

Así, por ejemplo, afectan directamente al colectivo femenino los retrasos y dilaciones indebidas en la tramitación de los procedimientos de separación, divorcio y alimentos, y particularmente, en la adopción de las llamadas 'medidas provisionales' o 'provisionalísimas'. Los perjuicios habituales de la prolongación indebida de un proceso se agravan notablemente cuando la persona afectada carece de medios de subsistencia propios o éstos son insuficientes. Éste sigue siendo el caso de muchas mujeres en nuestro país, ya que al formar una familia se dedican a atender a las tareas domésticas, pasando a depender económicamente del marido o compañero.

Otra cuestión estrechamente relacionada con la anterior es la referida a los incumplimientos en el pago de las pensiones establecidas en los procesos de separación o divorcio a favor de la mujer y/o la prole. Las cifras ofrecidas desde distintas instancias hacen pensar en un problema social de notable extensión.

El mencionado problema del impago de pensiones en casos de ruptura familiar está provocando un importante descenso en la posición socioeconómica de los afectados, principalmente mujeres y menores a su cargo. Esta pérdida de recursos económicos o empobrecimiento es una de las manifestaciones del fenómeno que se ha dado en llamar 'feminización de la pobreza'.

La ruptura de la pareja no es el origen del empobrecimiento de la mujer, sino la causa de su visibilidad. El problema de fondo radica en la dependencia económica respecto del varón, en la carencia de ingresos propios.

Para terminar con esta somera revisión de algunos de los temas en los que una 'perspectiva de género' puede enriquecer y hacer más fructífero el análisis y la posterior actuación, voy a mencionar dos **informes extraordinarios** realizados por la institución del Ararteko: Asistencia no residencial en la tercera edad, y Situación de las cárceles en el País Vasco.

En el informe sobre asistencia domiciliaria a la tercera edad, el hecho más destacable es que las 3/4 partes de las personas receptoras del servicio son mujeres. Ello obedece, en parte, a la existencia de una mayor proporción de mujeres en la población afectada, y también a una mayor prevalencia de la discapacidad en la población anciana femenina.

Las mujeres reciben asistencia domiciliaria con más frecuencia, en parte, porque los hombres no se ocupan de ellas en la misma medida en que ellas se ocupan de los hombres.

Por lo que se refiere al informe sobre la situación de las cárceles, en general, las mujeres presas consideran que se encuentran en peor situación que los hombres del mismo centro y, ciertamente, en una revisión objetiva de los servicios y dotaciones de los módulos de mujeres se aprecia que, en ciertos aspectos, son inferiores a los módulos destinados a los hombres. La razón histórica resulta bastante clara, y es que la población penitenciaria femenina ha sido muy pequeña hasta hace pocos años, por lo que las prisiones se construían a la medida de las características de la población masculina.

Denunciaban deficiencias en cuestiones como las siguientes: atención médica (insuficiencia del servicio ginecológico; carencia de enfermería, etc.), tratamiento penitenciario (dificultades de acceso al régimen abierto por carecer de sección específica para ellas, menores posibilidades que los hombres para acceder a tratamientos alternativos o de seguimiento en casos de toxicoddependencia, etc.), traba-

jo y actividades formativas (imposibilidad de acceder a los destinos en la cocina, carencia de talleres ocupacionales por las tardes, menores posibilidades de obtener un trabajo remunerado y peores condiciones laborales, etc.), condiciones de vida (deficientes condiciones del comedor, dificultades para la comunicación con sus hijos pequeños, etc.).

En resumen, de ser extrapolables los datos recogidos, podría afirmarse que el sistema penitenciario no ha tenido capacidad de adaptarse al importante incremento del número de mujeres presas, por lo que este colectivo -al igual que otros colectivos minoritarios como el de jóvenes o el de extranjeros- precisa una atención específica por parte de las instituciones responsables.

2.3. Supervisar los programas gubernamentales de acción positiva para las mujeres

Seguramente la realidad institucional de nuestros diversos países para atender la problemática de las mujeres es también muy diversa. Pero nuestra común función de investigar las formas de «mala administración» para defender los derechos de la ciudadanía, nos legitima para supervisar los aspectos siguientes:

- Si existe legislación suficiente que garantice la no discriminación por motivo de género.
- Si existen planes o programas de Acción Positiva para las mujeres.
- Si existen instituciones públicas específicas para promover la efectividad de dichos programas.

Esta supervisión habrá de incluir la evaluación de resultados no sólo desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades. Ésta supone una aportación necesaria pero mínima del Estado para corregir las desigualdades -también entre los sexos-. Habrá que incidir, sobre todo, en los resultados de las políticas de acción positiva que corrijan los condicionantes negativos previos. No podemos contentarnos con que se ofrezcan a las mujeres oportunidades iguales para que de forma individual cambien su situación de discriminación. Se necesitan, además, medidas que modifiquen la situación social que está en la raíz y de la que surge la discriminación. Por ello, no será suficiente analizar sólo el ordenamiento jurídico. Será preciso evaluar también cómo se plasman las medidas de igualdad de oportunidades y de acción positiva en ámbitos concretos, como el sistema educativo, la promoción cultural, el empleo y la seguridad social, la atención de la salud, los servicios sociocomunitarios, etc.

3. CONCLUSIÓN

La exposición hasta aquí desarrollada pretende suscitar la reflexión y el debate, más que alcanzar unas conclusiones. Su contenido, no obstante, puede resumirse en una idea central: la conveniencia de adoptar la 'perspectiva de género' en nuestra labor de defensa de los derechos humanos.

ANEXO III

LA ASIMÉTRICA IMPLANTACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LAS LIBERTADES EN ESPAÑA (Jornadas sobre educación en derechos humanos)

I. INTRODUCCIÓN

Podemos afirmar que la implantación y el respeto a los derechos humanos se produce de una manera asimétrica, en un doble sentido:

- a) Por una parte, no todos los derechos se respetan y garantizan de igual manera.
- b) Por otra, la implantación de los derechos no se realiza de forma igual en todos los países y lugares.

Esta afirmación, aunque obvia, conviene ser recordada y no debe llevarnos a realizar conclusiones fáciles.

Se ha dicho que los derechos humanos se configuran como un concepto de carácter histórico, y que nacen como respuestas históricas a problemas de convivencia o a diferentes necesidades humanas.

En este sentido, señala Podgorecki que “los derechos humanos son el resultado directo de los procesos sociales que tienen lugar en un determinado sistema social, o que surgen en la interacción entre diferentes sistemas sociales, y tienen como criterio común la defensa de la dignidad del ser humano”.

Esta historicidad de los derechos se pone de manifiesto en que éstos evolucionan, se transforman a lo largo de la historia. Así, en este momento asistimos al surgimiento de nuevos derechos emergentes ante nuevas situaciones sociales.

La emergencia de los llamados derechos de tercera generación basados fundamentalmente en la solidaridad, y que constituyen un ciclo aún no cerrado, no supone ni mucho menos la plena y definitiva implantación de los derechos y libertades surgidos en el constitucionalismo liberal de finales del siglo XVIII y principios del XIX, ni menos aún de los llamados derechos sociales y económicos nacidos en el constitucionalismo de entreguerras. La diferencia de reconocimiento entre unos y otros derechos, va a estar íntimamente unida a los mecanismos de garantía que las constituciones y las leyes prevén para cada caso.

En este proceso inacabado por la conquista de los derechos que supone la Historia de la humanidad, es evidente que nuestros actuales estados de derecho han avanzado mucho más en su función de garantes, en un tipo de derechos que en otros. En general, los mecanismos de garantía se han desarrollado mucho más respecto a los derechos individuales y libertades que respecto a los derechos sociales y económicos, y ni qué decir tiene, que respecto a los derechos de tercera generación, y los intereses difusos, cuyo sistema de garantía aún está dando sus primeros pasos. En todo caso, en los actuales Estados de derecho se puede decir que, con carácter general, se respetan los derechos humanos, y ello porque dicho respeto supone una de las características primordiales de dicho modelo de Estado.

El propio Tribunal Constitucional se pronunció sobre la doble naturaleza, subjetiva y objetiva de los derechos fundamentales, considerando que éstos, sin perder su naturaleza subjetiva, son 'elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional en cuanto éste se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de derecho, y más tarde en el Estado social de derecho, o el Estado social y democrático de derecho, según la fórmula de nuestra Constitución art. 1.1.'. STC 25/1981 de 14 de julio, FJ 5).

Los derechos humanos se constituyen, por tanto, en elementos nucleares de la propia concepción del Estado.

Por ello, en los Estados democráticos europeos y, por tanto, en España, con carácter general son muy pocas las vulneraciones que se producen de los derechos fundamentales y libertades públicas, y esto no porque exista en sus gobernantes una innata tendencia a respetar los derechos humanos (el propio Montesquieu nos revelaba que 'todo hombre que tiene poder tiende a su abuso'), sino porque funciona un entramado complejo de controles y contrapoderes de garantías, que impide que el poder muestre su faz autoritaria, prepotente, limitadora de derechos.

Admitido esto, desgraciadamente el panorama, sin embargo, no es tan halagüeño. En España nos encontramos con un sector de la población sumido en la pobreza, con problemas de acceso a una vivienda digna, con unos servicios sociales y sanitarios insuficientes. Y no sólo eso. También se producen vulneraciones, en algunos casos graves, de algunos derechos individuales y libertades.

Es cierto que la regla general ha sido la de garantizar este tipo de derechos y, como hemos dicho, podemos afirmar que, con carácter general, los derechos y libertades de carácter político han sido escrupulosamente respetados, incluso en momentos muy difíciles.

Sin embargo, existen algunos puntos negros que coinciden con otros países de nuestro entorno cultural, que merecen ser destacados:

II. EL RESPETO A LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS

- **'Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.'** (art. 13.1. CE)
- **'La ley establecerá los trámites en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.'** (art. 13.4. CE)
- **'En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.'** (art. 14.1. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)

En una aproximación estrictamente normativa podemos afirmar que la situación de los extranjeros en España, a partir de la Constitución y de la legalidad ordinaria, así como de los tratados multilaterales y bilaterales, salvo en lo relativo a los derechos de participación política y de acceso a la función pública, e incluso en estos derechos con algunos matices, no difiere del bloque de derechos reservados a los españoles.

Como ha señalado el profesor Pedro Cruz Villalón, los extranjeros en España poseen 'un status constitucional muy similar al de los españoles con algunas diferencias puntuales'.

Algunos magistrados del Tribunal Constitucional, en un voto particular en la sentencia del caso 'Ley de Extranjería', afirmaban que 'España se encuentra sin duda entre aquellos países que más lejos han llegado en la garantía constitucional de los derechos y libertades de los extranjeros'.

Sin embargo, el contraste con la realidad nos haría ser menos optimistas.

Existe, por otra parte, una nueva situación que caracteriza los años 80 y principios de los 90, y es la de un fenómeno masivo de inmigración, fundamentalmente de países del tercer mundo, hacia Europa. Como señala López Garrido, 'los Estados reaccionan frente a la problemática de la inmigración masiva y su derivación en solicitudes crecientes de asilo, mediante medidas de cariz básicamente represivo sin la elaboración de una política de inmigración y de asilo alternativa'.

Describe este autor las medidas adoptadas: la exigencia de visados para prácticamente todos los países del tercer mundo; las sanciones a compañías aéreas y transportistas que admiten a personas que

no tienen su documentación en regla; el flujo creciente e imparable de detenciones y expulsiones; los procedimientos acelerados para el examen de las solicitudes de asilo con la consecuente disminución de garantías...

Pese a que nuestro país es uno de los cuatro países europeos que reconocen el derecho de asilo en la Constitución, asistimos a un retroceso y a una práctica restrictiva en su aplicación, ya que se entiende que mediante el derecho de asilo, se plantean solicitudes de inmigrantes económicos y no de perseguidos políticos, que son los específicamente protegidos por el Convenio de Ginebra de 1951 sobre refugiados.

Cada vez resulta más difícil deslindar ambas categorías en inmigrantes provenientes de ciertos países. Nuestro ordenamiento debería dar una respuesta a los supuestos de asilo por razones humanitarias y al caso de los desplazados, personas que, como consecuencia de catástrofes económicas, políticas, bélicas, se ven obligados a huir de sus países.

Lo cierto es que ante un orden internacional radicalmente injusto en el que tres cuartas partes de la humanidad están sumidas en la miseria, la desnutrición, la falta de recursos, Europa no da una respuesta solidaria, sino represiva.

Las pateras, con su trágica secuela de muertos, deberían ser un aldabonazo en nuestra conciencia.

En este contexto, el actual marco legal de extranjería y asilo genera problemas como:

- Denegaciones del permiso de trabajo por hallarse en situación irregular, o encontrarse en situación irregular por carecer de permiso de trabajo.
- Refugiados asentados durante años en nuestro país y que siguen sin poder regularizar su situación.
- Utilización del criterio de reciprocidad para determinar el derecho de las personas extranjeras a prestaciones sociales generalizadas.
- Falta de claridad e incluso arbitrariedad a la hora de permitir el acceso de estas personas a las prestaciones sociales y servicios sanitarios.
- Imposibilidad de regularizar la situación y planificar el futuro personal por la presión y la incertidumbre que supone una constante amenaza de expulsión.
- Problemas para lograr el empadronamiento en determinados municipios.
- Denegación de permisos carcelarios por falta de arraigo.
- Condiciones desfavorables para la defensa judicial (desconocimiento de la lengua, turno de oficio inadecuado...).
- Condiciones desiguales de acceso al mercado laboral que empujan a la precariedad y a la economía sumergida, con un problema específico de las mujeres de origen extranjero que, en muchos casos, se ven obligadas a ejercer la prostitución.
- Criterios restrictivos en la aplicación del derecho de asilo.

Además de esta problemática ligada al actual marco legal, se están produciendo algunos problemas derivados de actitudes xenófobas, más o menos encubiertas, en algunos sectores sociales, así como en las prácticas de algunos funcionarios. Con independencia de que el ordenamiento ofrezca o no mecanismos para luchar contra estas actitudes, suele suceder que, en la práctica, estos colectivos especialmente vulnerables y desfavorecidos no pueden, por su propia situación, hacer uso de sus derechos.

Nos encontramos cada vez con más frecuencia con reacciones sociales agresivas, marginadoras o estigmatizadoras de los colectivos extranjeros, que se plasman en discriminaciones a la hora de alquilar una vivienda o en las contrataciones laborales.

Es realmente preocupante el trato poco correcto que se da, a veces, a estas personas en las dependencias administrativas y policiales (retenciones de documentación, amenazas orales, control de datos personales), así como la práctica policial sistemática de pedir la documentación a personas que circulan por determinadas zonas, en función del color de su piel o de sus rasgos físicos diferenciales.

La manifestación más extrema de estas actitudes es el aumento de las denuncias por malos tratos o el incremento de las denuncias contra policías por agresiones sexuales a detenidas extranjeras.

Los casos de las denuncias por la violación de una ciudadana brasileña en los calabozos de la comisaría del Cuerpo Nacional de Policía en Bilbao, o por abusos sexuales en el Registro Central de

Detenidos de Madrid, en las dependencias judiciales del aeropuerto de Barajas o en el Centro de Internamiento de Málaga han conmocionado a la opinión pública española.

III. PRÁCTICAS DE TORTURA Y MALOS TRATOS

- **‘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.’** (art. 15 CE)
- **‘Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.’** (art. 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)

Pese a la prohibición tan rotunda de la tortura y los malos tratos contenida en estos preceptos, la utilización policial de estas prácticas se sigue produciendo en España, aunque no con carácter generalizado, como método para lograr la autoinculpación de la persona detenida o para obtener información para avanzar en la investigación policial.

Dichas prácticas han sido recogidas como punibles en el nuevo Código Penal en los artículos 173 al 177, ampliando el ámbito de las prohibiciones e incrementando las penas, aunque estas medidas serán insuficientes si no van acompañadas de una clarísima voluntad de que éstas se cumplan.

La práctica de la tortura es un baldón ignominioso que pesa sobre una gran parte de los países democráticos europeos.

Son numerosos los dossiers e informes tanto de organizaciones de defensa de derechos como de instituciones que denuncian tan inadmisibles actuaciones vulneradoras de un derecho tan elemental como es el respeto a la integridad física y moral. Los propios informes del Defensor del Pueblo y del Ararteko recogen algunas quejas contra las Fuerzas de Seguridad por malos tratos.

En los cuatro últimos años Amnistía Internacional ha publicado alrededor de 40 documentos externos sobre España por denuncias sobre torturas o malos tratos. Esta ONG ha seguido recibiendo denuncias sobre casos en los cuales personas sospechosas de colaborar con bandas armadas y que han sido mantenidas en régimen de incomunicación en aplicación de la llamada ‘legislación antiterrorista’ (Ley Orgánica 4/88, de 25 de mayo, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) ha sido objeto de torturas o malos tratos incluyendo golpes, asfixia o descargas eléctricas. Sin embargo, últimamente Amnistía Internacional ha percibido un aumento de las denuncias por torturas y malos tratos, detenciones ilegales y de abusos con un componente racial, relativas a personas acusadas de delitos comunes.

El propio Gobierno español, en su Tercer Informe Periódico al Comité contra la Tortura de Naciones Unidas de 18 y 19 de noviembre de 1997, parecía confirmar este cambio en la práctica de torturas y malos tratos al afirmar que: ‘...El foco en este tema [de la tortura y malos tratos], tradicionalmente, parecía ser en el marco antiterrorista donde se planteaba el problema del riesgo de prácticas de tortura o malos tratos. Hoy la atención se ha desplazado y, sin descuidar este riesgo en la lucha antiterrorista, surge el problema en las actuaciones de los vigilantes privados de seguridad, en la policía municipal, etc... y las víctimas son presuntos delincuentes comunes.’

Otros argumentos esgrimidos por el Gobierno español en su informe al Comité de Naciones Unidas contra la Tortura, en el sentido de que la tortura ha sido prácticamente erradicada en España y que los casos de malos tratos son aislados, fueron refutados por miembros del Comité que indicaron que ‘[El Comité] ha continuado recibiendo con frecuencia denuncias de torturas y malos tratos consumados durante el período que corresponde al informe que ha examinado. También el Comité ha recibido información de numerosos casos de malos tratos que parecen constituir manifestaciones de discriminación racial.’

El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, dependiente del Consejo de Europa, después de tres visitas de inspección a España entre 1991 y 1994, llegó a la conclusión de que era prematuro afirmar que el fenómeno de la tortura y los malos tratos se había erradicado. Asimismo, manifestó su inquietud ante el continuado uso en los últimos cinco años de métodos menos graves de malos tratos como “puñetazos, patadas, golpes e insultos” de personas detenidas por miembros de la Policía Nacional y Guardia Civil.

Todas las instituciones garantistas han insistido en que el extendido uso de la detención en régimen de incomunicación, en aplicación de estas disposiciones especiales, facilita la práctica de la tortura y de los malos tratos.

El Relator Especial sobre la Tortura de la ONU ha instado a que se declare ilegal la detención en régimen de incomunicación como salvaguardia contra la tortura y los malos tratos.

El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas examinó los días 18 y 19 de noviembre de 1997 el Tercer Informe Periódico del Gobierno español sobre el cumplimiento de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Entre sus motivos de preocupación, el Comité señalaba que 'no obstante los resguardos legales para decretarla, la extendida detención en régimen de incomunicación, durante el cual el detenido no puede contar con la asistencia de abogado de su confianza, parece facilitar la práctica de la tortura. La mayor parte de las quejas referidas se refieren a torturas infligidas en ese período'. Como consecuencia, el Comité recomendó al Gobierno español 'considerar la supresión de las situaciones en que se permite la extensión de la detención incomunicada y de las restricciones al derecho de los detenidos de disponer de la asistencia de un defensor de su libre elección. El Comité insta a las autoridades del Estado a adoptar ex officio procedimientos para investigar la ocurrencia de todo caso de tortura o malos tratos de que tenga conocimiento o noticia por cualquier medio, aun cuando las víctimas no formalicen su queja en la forma que prescribe la ley.'

Los principales motivos de preocupación que observó el Comité de Derechos Humanos de la ONU tras examinar el Cuarto Informe Periódico del Gobierno Español incluían 'el constante mantenimiento en vigor de una legislación especial en virtud de la cual los sospechosos de pertenecer a grupos armados o de colaborar con ellos pueden ser detenidos en régimen de incomunicación por períodos de hasta cinco días y no tienen derecho a designar su propio abogado. El Comité pone de relieve que esas disposiciones no se ajustan a los artículos 9 y 14 del Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos]'. El Comité recomendó 'la abrogación de las disposiciones legislativas que establecen que las personas acusadas de actos terroristas, o los sospechosos de colaborar con ellas, no pueden designar abogado'. Además exhortó 'al Estado parte a abstenerse de utilizar la detención en régimen de incomunicación...'

En la presentación del último informe anual al Parlamento Vasco el Ararteko destacaba 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.

La primera condición para erradicar tales prácticas es aceptar su existencia o, cuando menos, la posibilidad real de que puedan existir. Y, en consecuencia, desde una perspectiva eminentemente preventiva, poner todos los medios para evitar tales prácticas. Unos medios que todos conocemos:

- supresión de los tiempos de incomunicación;
- utilización de medios técnicos de grabación;
- presencia e intervención de abogados y jueces en las investigaciones policiales;
- visitas, sin previo aviso, de las instituciones garantistas a los lugares de detención;
- nulidad de las informaciones obtenidas mediante presión;
- puesta inmediata en manos del juez de las personas que se acogen a su derecho de no declarar ante los agentes policiales...

Y si los medios preventivos no resultan suficientes, investigación y utilización de medidas ejemplarizantes:

- investigación de oficio ante la sospecha de malos tratos;
- colaboración policial en el esclarecimiento de las denuncias;
- celeridad -no dilatación- en los juicios;
- cumplimiento ejemplar de las sentencias;
- y algo apenas contemplado en nuestro sistema: reparación a la víctima.

Al final, si las medidas preventivas no han sido suficientes, el mecanismo de garantía que debe funcionar es el judicial.

La experiencia nos demuestra, sin embargo, que los procedimientos sobre torturas se dilatan mucho en el tiempo, a veces hasta quince años, por lo que pierden eficacia disuasoria, menoscabando el derecho a la tutela judicial efectiva y sin dilaciones indebidas de los presuntos maltratados.

Resulta evidente la necesidad de agilizar los procesos judiciales sobre denuncias de torturas.

El propio Comité contra la Tortura de la ONU, en noviembre de 1997 indicaba que 'las actuaciones judiciales en las quejas por tortura, tanto en la fase de instrucción como de juzgamiento, se prolongan con frecuencia con plazos absolutamente incompatibles con la prontitud que prescribe el art. 13 de la Convención'.

Otro de los grandes problemas es que cuando algunos agentes de las fuerzas de seguridad son finalmente condenados son, con posterioridad, indultados. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura ha planteado su preocupación por la concesión de estos indultos.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en sesión de 3 de abril de 1996, mostró su preocupación porque 'cuando los miembros de esas fuerzas [de seguridad] son declarados culpables de tales actos y condenados a penas de privación de libertad a menudo reciben indultos, son excarcelados pronto o simplemente no cumplen la condena. Además, raras veces se inhabilita por largo tiempo a los autores de tales actos.'

Como corolario a los problemas destacados en esta exposición, sirvan las recomendaciones realizadas por el Comité contra la Tortura de la ONU en el examen del tercer informe de España en sus ya citadas reuniones del 18 al 19 de noviembre de 1997:

- Adopción por las autoridades a las cuales concierna de las medidas necesarias para corregir el defecto que se ha observado de la prolongada extensión de la investigación de las quejas por tortura y malos tratos.
- Que los funcionarios o agentes estatales, que tienen la responsabilidad del ejercicio de la acción penal pública en representación del Estado y de la sociedad, insten mediante el ejercicio de todos los recursos procesales disponibles por la sanción efectiva y ejemplarizadora de la tortura, sin dejar librada esta responsabilidad sólo a la actividad de los directa y personalmente ofendidos.
- Considerar la supresión de las situaciones en que se permite la extensión de la detención incomunicada y de las restricciones a derechos de los detenidos de disponer de la asistencia de un defensor de su libre elección.
- El Comité insta a las autoridades del Estado a adoptar ex officio procedimientos para investigar la ocurrencia de todo caso de tortura o malos tratos de que tenga conocimiento o noticia por cualquier medio, aun cuando las víctimas no formalicen su queja en la forma que prescribe la ley.

Es posible que más de uno pueda pensar que se trata de un problema no resuelto aquí, pero plenamente solucionado en otros lugares con una mayor experiencia democrática; por ejemplo, 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 (el CPT) no conducen a una conclusión tan optimista.

El CPT, como sabéis, realiza visitas periódicas e inopinadas a centros de detención en los países miembros del Consejo de Europa. En el último número de la revista *Journal* se recogen, de modo resumido, las conclusiones a las que ha llegado el Comité Europeo tras ocho años de visitas a unos treinta países europeos. Se refiere concretamente a los riesgos para una persona privada de libertad por la policía de ser maltratada. Los términos elegidos por el CPT para reflejar la situación de cada país han sido 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 refieren, por ejemplo, a Turquía, país para el que se concluye 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.

Aunque la lectura de una conclusión aislada no permite captar todos los matices, es posible obtener una visión general comparativa sobre los riesgos y los problemas de tortura y de malos tratos infligidos por la policía en Europa.

Y en lo que se refiere a España, tras las visitas periódicas en 1991 y 1994, el CPT, después de alegrarse porque el recurso a la tortura no sea ya una práctica corriente, señala que 'sería prematuro concluir que el fenómeno de la tortura o de los malos tratos graves ha sido erradicado'.

En el informe anual de Amnistía Internacional de 1998, abundando en lo señalado por el CPT, se denuncia que en Europa las torturas y malos tratos a manos de fuerzas de seguridad, policiales y otras autoridades estatales continuaron siendo las violaciones de derechos humanos de las que más informes se recibieron. Se registraron casos de este tipo en 28 países europeos. Durante 1997, según parece, en cinco países europeos murieron varias personas víctimas de estas prácticas.

Se denuncia que en Macedonia la policía torturó o maltrató a centenares de personas, en su mayoría de etnia albanesa, pero también que en Francia se han producido disparos con resultado de muerte, malos tratos y violaciones perpetradas por agentes de la ley. En Alemania se revelaron nuevas pruebas sobre malos tratos policiales a extranjeros, especialmente solicitantes de asilo y miembros de minorías étnicas. En el Reino Unido las investigaciones sobre muertes bajo custodia revelaron que ciertos métodos de inmovilización utilizados por agentes encargados de hacer cumplir la ley habían ocasionado la muerte de presos.

Éste es, pues, el panorama que tenemos en la civilizada Europa. Su solución pasa por la decidida adopción de medidas que permitan acabar con esta lacra.

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 parecía tener información al respecto. El general le respondió con palabras memorables 'Italia se puede permitir perder a Aldo Moro. No, en cambio, implantar la tortura.'

Esperemos que las palabras del general nos sirvan de guía, permitiendo la erradicación de prácticas tan inadmisibles.

IV. DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

- **'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 prevista en la ley.'** (art. 17.1. CE)
- **'Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.'** (art. 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)

Es sabido que el medio penitenciario es un medio especialmente complejo, en el que las personas y sus derechos suelen encontrar situaciones de especial vulnerabilidad. Sabemos también que la cárcel no es una buena solución para la recuperación de las personas presas y que es necesario, en la medida de lo posible, ampliar las opciones de cumplimiento alternativo a la prisión: las comunidades terapéuticas, los centros específicos, las penas que no suponen el internamiento, sino la colaboración con la comunidad...

No obstante, es necesario recalcar que mientras existan personas presas, deberemos velar por que sus derechos estén plenamente garantizados, con base en estos dos principios:

- Las personas privadas de libertad deben tener garantizados los mismos derechos que cualquier otra persona, sin otra diferencia que la que se derive estrictamente de la pena que se le haya impuesto por su delito.
- Corresponde a la Administración penitenciaria garantizar el pleno ejercicio de los derechos, y para ello debe poner todos los medios y recursos necesarios.

De entre los derechos que se deben garantizar a las personas presas, conviene insistir al menos en cuatro derechos básicos:

- el derecho a unas condiciones de vida y de habitabilidad dignas (lo cual supone, por ejemplo, evitar el hacinamiento o contar con unos edificios e instalaciones adecuados);
- el derecho a la salud (lo cual exige disponer de unas condiciones sanitarias correctas y tener acceso a los mismos programas que las personas en libertad; sirva como ejemplo el acceso al tratamiento con metadona o la posibilidad del intercambio de jeringuillas estériles);

- el derecho al trabajo, a la formación, a una actividad (es decir, el derecho a participar en actividades);
- el derecho a mantener una relación con el entorno social o familiar (lo cual exige, entre otras cosas, la proximidad física a ese entorno).

Quiero centrarme aquí especialmente en el derecho a la vida y a la salud de las personas privadas de libertad.

Afortunadamente, en nuestros países ha sido abolida la pena de muerte, lo cual debemos entender como un signo de civilidad. Sin embargo, todavía hoy son bastantes las personas que pierden la vida en las cárceles.

Tal vez hemos sido poco conscientes de que, en los últimos años, nuestras cárceles se han ido convirtiendo en auténticos hospitales. Una gran parte de las personas presas en nuestras cárceles están en ellas por tráfico de drogas ilegalizadas o delitos asociados a su consumo. Con mucha frecuencia se trata de personas que están enfermas: personas con problemas de drogadicción, personas con enfermedades mentales, personas con enfermedades infecciosas, incluso incurables...

Es verdad que, para algunas de estas personas, su estancia en el medio penitenciario constituye el primer contacto serio con los servicios de asistencia sanitaria. Pero también es cierto que los centros penitenciarios, en general, no han sido concebidos ni diseñados para acoger y cuidar a personas enfermas. Con frecuencia, ni sus instalaciones, ni sus medios técnicos, ni sus programas son los más adecuados para rehabilitar a personas enfermas. Es más, muchas veces la falta de medios o de criterios hace que las posibilidades de acceso de estas personas a determinados programas de salud sean, comparativamente, menores de las que disponen otras personas con sus mismos problemas pero que están en libertad.

Pondré dos ejemplos significativos de lo observado en nuestras cárceles:

- Las dificultades reales de los enfermos terminales o incurables (muchos de ellos enfermos de sida) para acceder a servicios extrapenitenciarios de acogida o, simplemente, para poder morir en unas condiciones dignas.
- Las limitaciones de las personas drogodependientes para participar en programas de desintoxicación, de deshabituación o de reducción de riesgos.

Fijémonos, como ejemplo, en este último aspecto: la posibilidad de acceder a programas de reducción de riesgos que tienen las personas privadas de libertad.

Hoy apenas nadie niega que la realidad de nuestras cárceles se caracteriza, entre otras cosas, por la abundante presencia de drogas; el gran número de personas que, en prisión, siguen siendo consumidores sistemáticos de droga, muchas de ellas por vía intravenosa; el elevado riesgo de contagio de enfermedades infecciosas asociado a prácticas como el hecho de compartir jeringuillas; la gran proporción de personas enfermas por infección de VIH/sida y también de hepatitis, tuberculosis...

Las políticas sanitarias en relación con los consumidores de drogas y la prevención del sida han diversificado sus objetivos y han ido variando sustancialmente durante los últimos años en los medios abiertos. Hoy, por ejemplo, en nuestra Comunidad, las personas en libertad pueden acceder sin mayores dificultades a comunidades terapéuticas, a programas alternativos como el de metadona, o a programas de disminución de riesgo como el de intercambio de jeringuillas. En algunos casos, se trata de programas relativamente recientes, no exentos de contradicciones, pero que han sido evaluados científicamente y valorados socialmente de forma positiva.

Si estos programas se aplican en la comunidad y están suponiendo, de hecho, una disminución de riesgo para la salud de las personas, ¿por qué no aplicarlos en el medio penitenciario? Es posible que exijan algún tipo de adaptación a las características propias del medio, pero, en tanto suponen una concreción y una mejor plasmación del derecho a la salud, deben alcanzar a todas las personas necesitadas, también a las personas privadas de libertad.

Este argumento sirvió para que el Ararteko, a raíz de sus visitas a los centros penitenciarios del País Vasco y después de numerosas reuniones con profesionales y colectivos, recomendara a las instituciones responsables la aplicación en las cárceles vascas de programas como el de metadona (hoy prácticamente generalizado), o el de intercambio de jeringuillas (que lleva algo más de un año

experimentándose en el Centro Penitenciario de Basauri). Programas que no son sino una aplicación concreta del derecho a la salud que corresponde a todas las personas.

La experiencia del año de experimentación del programa de jeringuillas en la cárcel de Basauri (cárcel próxima a Bilbao, que acoge a unos 300 hombres) demuestra:

- que su aplicación es perfectamente posible en un centro penitenciario;
- que no produce ningún tipo de problema en la dinámica del centro;
- que evita o reduce determinadas prácticas que suponen un riesgo para la salud;
- que supone un programa complementario de otros programas, al que se acoge un determinado grupo de personas que es consumidora de drogas por vía intravenosa;
- que permite un mayor contacto de los servicios sanitarios con esas personas y la derivación de muchas de ellas u otros programas de objetivos más ambiciosos...

V. EL DERECHO A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

- **‘La ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria.’** (art. 30.2. CE)
- **‘ Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión...’** (art. 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)

Los fenómenos de la objeción de conciencia y de la insumisión tienen una gran repercusión social.

Como es sabido, esta situación cobra especial relevancia en la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde el rechazo social a la regulación del derecho a la objeción de conciencia ha sido cada vez más amplio, llegando a ser mayoritario, según diferentes estudios realizados en la Comunidad Autónoma.

Es cierto que la incidencia en el resto de España es cuantitativamente de menor importancia, lo que no obsta para que se dé igualmente en muchos supuestos individuales que no pueden ser obviados.

El Ararteko, durante estos años, se ha manifestado a favor de la despenalización de la insumisión y, de acuerdo con los principios de coordinación y colaboración que rigen sus relaciones con el Defensor del Pueblo, ha canalizado las inquietudes de distintos movimientos sociales vascos, y más en concreto de familiares de los insumisos encarcelados y del movimiento de objeción de conciencia del País Vasco, dirigiéndose el 9 de junio de 1995 al Defensor del Pueblo para solicitar su intervención.

En la referida comunicación se puso de manifiesto una situación existente en aquel momento con más de 3.000 insumisos, de los cuales un buen número se encontraba en prisión, así como la posición mantenida ante esta situación por distintas instituciones como el Parlamento Vasco, el Parlamento Europeo y la Audiencia Provincial de Bilbao por medio de reiteradas pronunciamientos.

Durante las últimas legislaturas, en el Parlamento Vasco se presentaron numerosas proposiciones no de ley, solicitando modificaciones legislativas y también la adopción de medidas transitorias para evitar situaciones no deseables como el encarcelamiento de insumisos, de las cuales un buen número lograron la mayoría parlamentaria de la Cámara vasca.

Destacó, además, el Ararteko en dicho escrito algunas de las resoluciones aprobadas por el Parlamento Europeo. En concreto, la resolución que este parlamento adoptó sobre la objeción de conciencia en los Estados miembros de la Comunidad, de 19 de enero de 1994; una resolución en la que se incidía en los criterios mantenidos en anteriores resoluciones (Resolución del Parlamento Europeo de 7 de febrero de 1983 [Doce C68 1.3.1989] y Resolución de 13 de octubre de 1989 [Doce C291 de 20.11.1989], sobre la negativa a prestar servicio militar por motivos de objeción de conciencia).

Conviene recordar aquí algunos de sus elementos sustanciales:

- La consideración de la objeción de conciencia como un derecho subjetivo verdadero y propio, íntimamente ligado al ejercicio de las libertades individuales.
- El criterio de que el servicio civil alternativo no debe tener carácter punitivo.

- La petición a los Estados miembros de que estudien, como un asunto de interés común, la experiencia de los que han suprimido el servicio militar obligatorio en favor de fuerzas armadas totalmente profesionales, o de que establezcan la misma duración para el servicio militar obligatorio y para el servicio civil...

Ciertamente, se trata de una resolución que se limita a la objeción de conciencia pero que, tanto por la definición de objetor que recoge como por los criterios que mantiene, puede ser extrapolable a otros supuestos de similares características que se dan entre nosotros.

En tercer lugar, señaló el Ararteko los reiterados pronunciamientos al respecto de la Audiencia Provincial de Bilbao.

Hasta la fecha del escrito remitido al Defensor del Pueblo, la Audiencia Provincial de Bilbao había tenido que juzgar numerosos casos de insumisión. Desde hacía año y medio había acordado por unanimidad remitir al Gobierno, al amparo del artículo 2 del Código Penal, una exposición motivada solicitando la despenalización de la insumisión. Durante ese tiempo, dicho órgano judicial había remitido al Gobierno 68 textos en idénticos términos, en petición de una reforma del marco legal que despenalizase la negativa a la prestación militar o social.

Por otra parte, numerosos ayuntamientos vascos se han negado a colaborar en la tarea de reclutamiento, lo que ha motivado las correspondientes consecuencias jurídicas a tal negativa.

En aquellos momentos en que estaba todavía en tramitación el proyecto de nuevo Código Penal, el propio Ararteko, en el escrito-propuesta tantas veces citado al Defensor del pueblo, propuso una reforma normativa en los siguientes términos:

'Preocupa a esta institución -decía entonces- comprobar que a tenor de la previsión del art. 595 del Proyecto de Código Penal, la iniciativa legislativa no sólo no vaya a resolver satisfactoriamente la situación, sino que la empeore al añadir a la pena de prisión la de inhabilitación. No parece que la solución al problema planteado pase por la profundización en aspectos represivos, sino que deberá ser enfocada desde criterios de respeto al principio de solidaridad y partiendo de la consideración de una vez por todas del derecho a la objeción de conciencia como un derecho humano con sustantividad propia, y no como una pretendida excepción al deber de defensa. La reforma normativa deberá incidir fundamentalmente, por una parte, en la Ley de Objeción de Conciencia, contemplando la prestación social como alternativa y no sustitutoria, incorporando el derecho a la objeción de conciencia sobrevenida y eliminando que el ejercicio al derecho de objeción quede supeditado al reconocimiento del Consejo Nacional de Conciencia, y no al libre ejercicio de su derecho por los ciudadanos, y por otra, en el Código Penal con la despenalización absoluta de la negativa a la prestación militar o social.'

En las X Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo de 1995 se abordó también esta cuestión, adoptándose por unanimidad unas propuestas al respecto.

La regulación que el Código Penal realizó en sus artículos 527, 528 y 604 fue considerada desproporcionada por muy distintas instancias, sobre todo si se tiene en cuenta cuál es la conducta penalizada, siendo especialmente criticada por los propios insumisos la pena de inhabilitación, considerada por ellos mismos como una 'muerte civil'.

Muchos de estos jóvenes estimaban que la pena de inhabilitación posee consecuencias más negativas que la propia pena de privación de libertad. Es decir, entendían que el nuevo Código Penal no sólo no había mejorado su situación, sino que la había empeorado.

En los últimos meses se está incrementando el número de personas que se declaran insumisos, no previamente, sino una vez que están en los cuarteles. Con ello -y por aplicación del Código Militar- buscan ser encarceladas y evitar así su inhabilitación para el futuro, poniendo en evidencia las contradicciones del sistema.

En estos momentos en que se ha explicitado la opción por una plena profesionalización de las Fuerzas Armadas en un futuro próximo, la situación de algunos objetores e insumisos sigue siendo preocupante.

El período transitorio de unos cuantos años, hasta la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas, motivó que los jóvenes siguieran siendo llamados a filas con el mismo modelo de reclutamiento universal establecido en la Ley Orgánica 13/91, de 20 de diciembre, y con la misma posibili-

dad de acogerse a la prestación social sustitutoria que se establecía en la Ley 48/84, de 26 de diciembre, vigente hasta hace unos meses.

Como consecuencia de la tensión entre la perspectiva de cambio futuro y la inmutabilidad de la situación hasta fechas muy recientes, se ha producido un aumento progresivo en toda España del número de jóvenes que se declaran objetores o insumisos, mayoritariamente en algunas zonas como en el País Vasco.

El Ararteko, Xabier Markiegi, en su comparecencia del 8 de mayo de 1997 ante la Comisión Mixta Congreso-Senado para la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas, recordó cuál es la situación existente y cuáles los pronunciamientos institucionales ante ella, y reiteró la siguiente petición:

- “1.- Adoptar -ustedes que son competentes para hacerlo- las iniciativas legislativas necesarias para reformar el marco legal de la objeción de conciencia vigente, así como la normativa penal para despenalizar la negativa a la prestación militar o social. Es decir, modifiquen los arts. 527, 528 y 604 de la Ley Orgánica del Código Penal.
- 2.- En tanto no aprueben dichas modificaciones legislativas, promuevan e impulsen todas las medidas necesarias para evitar las situaciones de encarcelación o de inhabilitación sufridas por los insumisos, y por las autoridades municipales que han decidido apoyarlos.’

En este momento nos encontramos con que finalmente se han producido recientemente unas modificaciones normativas que, si bien no son plenamente satisfactorias, dan alguna respuesta a lo solicitado desde muy diversas instancias.

Se ha dictado la Ley 22/98, de 6 de julio, Reguladora de la Objeción de Conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria, en cuya propia exposición de motivos señala que ‘la aplicación de la Ley 48/84, de 26 de diciembre, Reguladora de la Objeción de Conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria, ha evidenciado algunas insuficiencias y limitaciones que, unidas a críticas procedentes de diversos sectores de la juventud, motivan la elaboración de un nuevo texto legal, con objeto de garantizar el ejercicio del derecho constitucional de objeción de conciencia y mejorar, al mismo tiempo, las condiciones de cumplimiento de la prestación social sustitutoria.’

En la misma exposición de motivos adelanta las novedades de esta ley:

- Equipara la duración del período de actividad de la prestación social sustitutoria y el servicio militar.
- Establece en tres años el tiempo límite de espera entre el reconocimiento de la condición de objetor y el inicio del período de actividad.
- Amplía la composición del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, incluyendo un vocal a propuesta de las centrales sindicales más representativas y un vocal representativo de las entidades del voluntariado.
- Reduce a tres meses el tiempo en que el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia debe resolver las solicitudes de reconocimiento de la condición de objetor.
- Posibilita que, mediante la celebración de convenios, se profundice en la colaboración de las comunidades autónomas en la gestión e inspección de la prestación social sustitutoria.

La nueva ley da respuesta, por tanto, a algunas de las críticas que se habían realizado al texto normativo anterior. Sin embargo, el art. 1.3. de la Ley 22/98 señala que ‘la solicitud de reconocimiento del objetor de conciencia podrá presentarse hasta la fecha señalada por el Ministerio de Defensa para su incorporación al servicio militar, o una vez finalizado éste, mientras se permanezca en la situación de reserva’.

La nueva ley sigue impidiendo el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia una vez incorporado a filas.

El hecho de que el art. 1.3. de la Ley 48/84, de 26 de diciembre, que regulaba la objeción de conciencia, limitara también el ejercicio de este derecho ‘hasta el momento en que se produzca la incorporación a filas’ motivó que organizaciones como Amnistía Internacional considerara como ‘presos de conciencia’ a aquellos que habían sido encarcelados por querer ejercitar el derecho de objeción una vez que se habían incorporado a filas, lo que se ha llamado objeción sobrevenida. Han sido muchos los organismos internacionales que se han pronunciado a favor de este derecho.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en marzo de 1993, afirmó que 'las personas que cumplen el servicio militar obligatorio no deberían ser excluidas del derecho a acceder a la condición de objetor'.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU, en abril de 1996, después de estudiar el informe presentado por España sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, manifestó su gran preocupación por el hecho de que los ciudadanos no tuvieran derecho a reclamar la condición de objetores de conciencia tras su incorporación a las Fuerzas Armadas, ya que podría ser incompatible con las exigencias del art. 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, e instaba a España a 'modificar su legislación sobre la objeción de conciencia para que toda persona que desee invocar la condición de objetor de conciencia pueda hacerlo en cualquier momento, antes o después de su ingreso en las Fuerzas Armadas'.

En parecido sentido, una recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 9 de abril de 1987 señalaba que 'la ley igualmente puede prever la posibilidad de que el interesado pueda presentar una solicitud y de que se le reconozca como objetor de conciencia cuando las condiciones requeridas para la objeción de conciencia aparezcan durante el servicio militar o a la largo de los períodos de formación militar que siguen al servicio inicial'.

Como ya hemos señalado, la nueva regulación que en el también art. 1.3. realiza la Ley 22/98, de 6 de julio, mantiene, en este aspecto, el mismo criterio que la ley que ha modificado, desoyendo las opiniones de los organismos internacionales citados.

En fechas más recientes, se ha aprobado la Ley Orgánica 7/98, de 5 de octubre, de 'modificación de la Ley Orgánica 10/95, de 23 de noviembre, del Código Penal, por la que se suprimen las penas de prisión y multa para los supuestos de no cumplimiento del servicio militar obligatorio y prestación social sustitutoria y se rebajan las penas de inhabilitación para dichos supuestos'.

En su exposición de motivos señala que 'el proceso ya iniciado para la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas, que deberá conllevar la supresión del servicio militar obligatorio, requiere un período transitorio que evite sustituciones traumáticas'.

Indica además que 'debe buscarse un nuevo equilibrio entre las infracciones y las sanciones previstas en el Código Penal, para que, por un lado, se mantenga el efecto disuasorio implícito en toda ley y, por otro, la adecuada proporción entre la gravedad de la infracción y su consecuencia'.

Se indica en la exposición de motivos citada que 'en consecuencia, la presente Ley Orgánica suprime las penas privativas de libertad y de multa establecidas en el vigente Código Penal para estos incumplimientos, pero mantiene las penas privativas de derechos, si bien se moderan rebajándolas a un tiempo de cuatro a seis años'.

La consecuencia más inmediata, dados los efectos retroactivos más favorables para los condenados mediante sentencia firme con arreglo a la legislación anterior, va a ser la revisión masiva de anteriores sentencias, que sólo en la Audiencia Provincial de San Sebastián va a afectar a más de 2.000 sentencias.

En estos momentos, ya se han revisado más de trescientas sentencias, y se han rebajado a la mitad las penas de inhabilitación.

La modificación del Código Penal supone un importante avance, ya que elimina las penas de privación de libertad, aunque mantiene, si bien reducida, la pena de inhabilitación, con las graves consecuencias que esta inhabilitación supone para los jóvenes.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

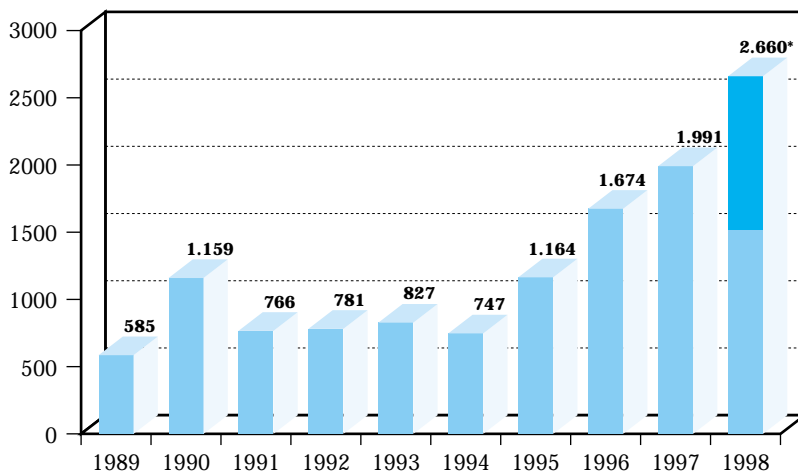
Señalaba al comienzo de la intervención que la implantación y garantía de los derechos humanos se producía de una manera asimétrica, dependiendo tanto de la clase de derecho de que se trate como del país del que estemos hablando.

El fenómeno del transnacionalismo, el desplazamiento, en muchos casos, hacia grandes grupos o poderes privados de las transgresiones de los derechos (las mayores vulneraciones de derechos en estos momentos se producen por organizaciones terroristas, organizaciones criminales organizadas,

sobre todo las grandes mafias del narcotráfico, grupos integristas...) harán necesario redefinir muchos conceptos. En todo caso, la generalización del Estado social de derecho como modelo de Estado en todo el mundo, así como la configuración de un orden internacional más justo, son presupuestos necesarios para que los derechos se respeten de una manera más armónica.

ANEXO IV
GRÁFICOS

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE QUEJAS RECIBIDAS POR EL ARARTEKO (1989-1998)



* 1143 conforman dos grupos de quejas idénticas.

DIAGRAMA 1

SITUACIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS EN 1998 TRAS EL PROCESO DE ADMISIÓN

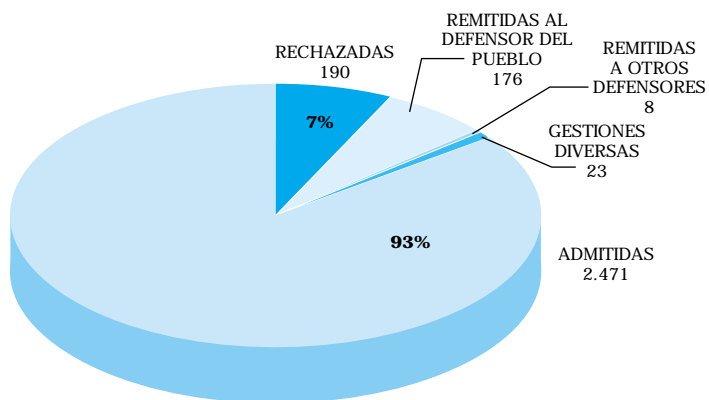
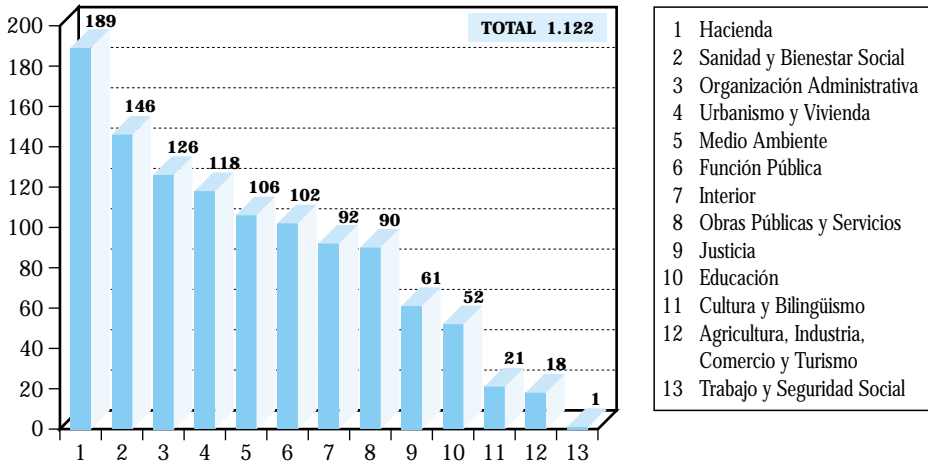


DIAGRAMA 2

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS TRAMITADAS DIRECTAMENTE*



* Contando como 2 quejas las 1.143 que se refieren a dos cuestiones idénticas, y descontando las quejas remitidas a otros defensores o que han dado paso a gestiones diversas.

DIAGRAMA 3

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS TRAMITADAS DIRECTAMENTE, POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

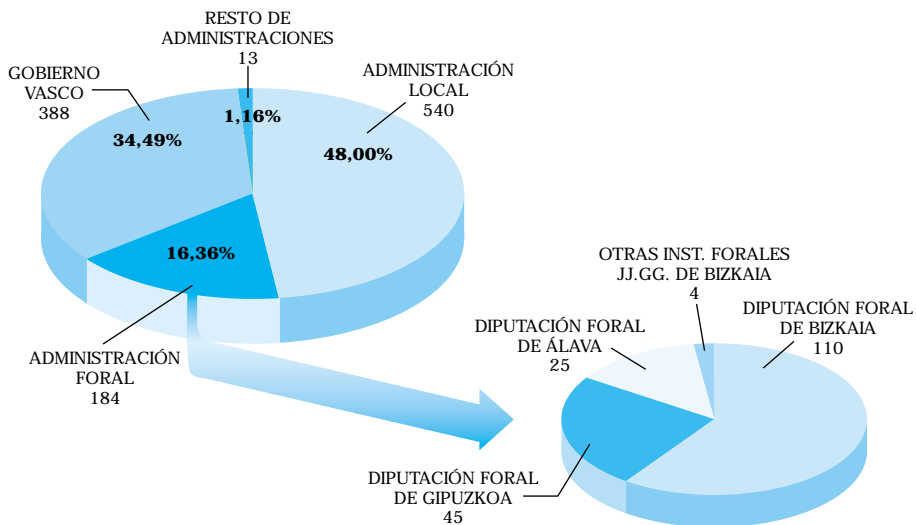


DIAGRAMA 4

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO

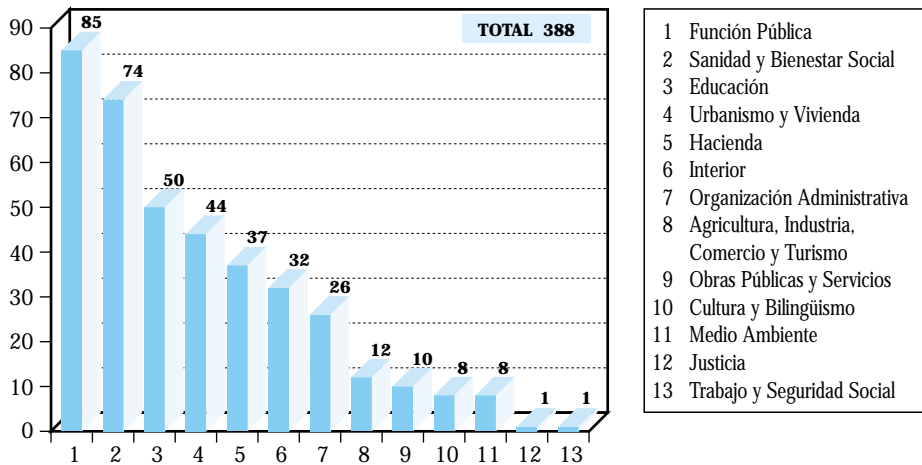


DIAGRAMA 5

DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTOS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO

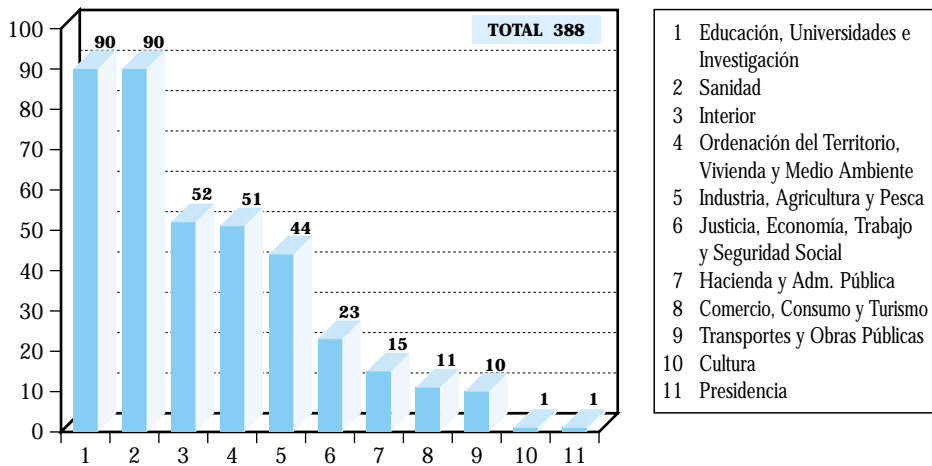
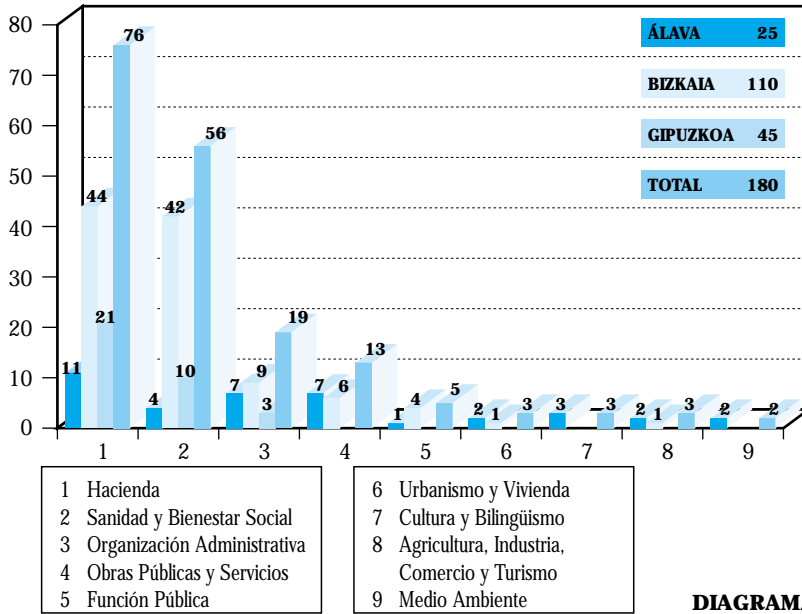
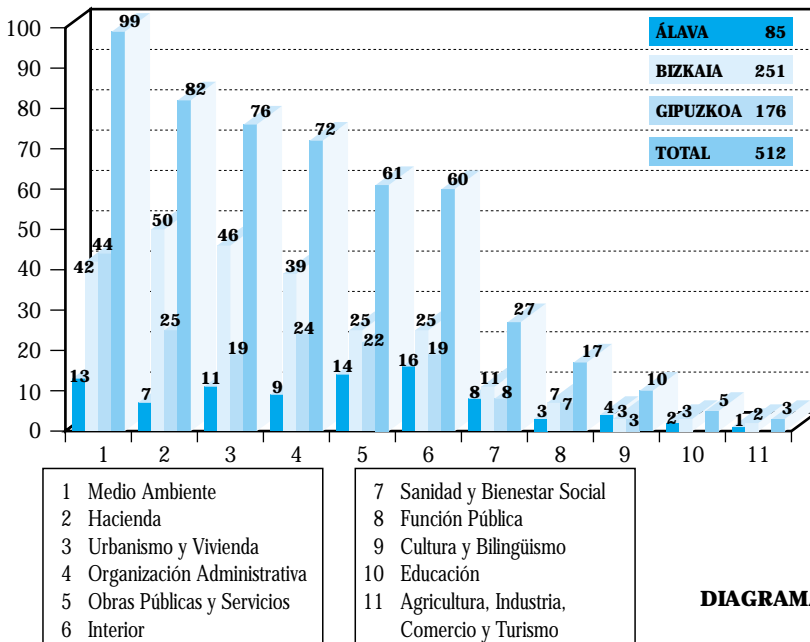


DIAGRAMA 6

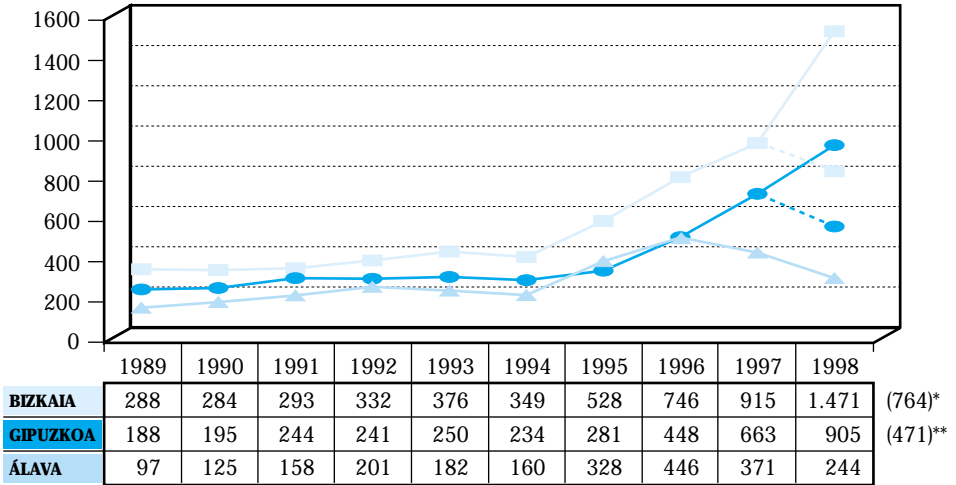
DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LAS DIPUTACIONES FORALES



DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LOS AYUNTAMIENTOS



EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA TERRITORIO (1989-1998)



* Cifra resultante considerando como queja única 708 quejas que versaban sobre un único asunto.

** Cifra resultante considerando como queja única 435 quejas que versaban sobre un único asunto.

DIAGRAMA 9

EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA TERRITORIO, POR CADA 10.000 HABITANTES (1989-1998)

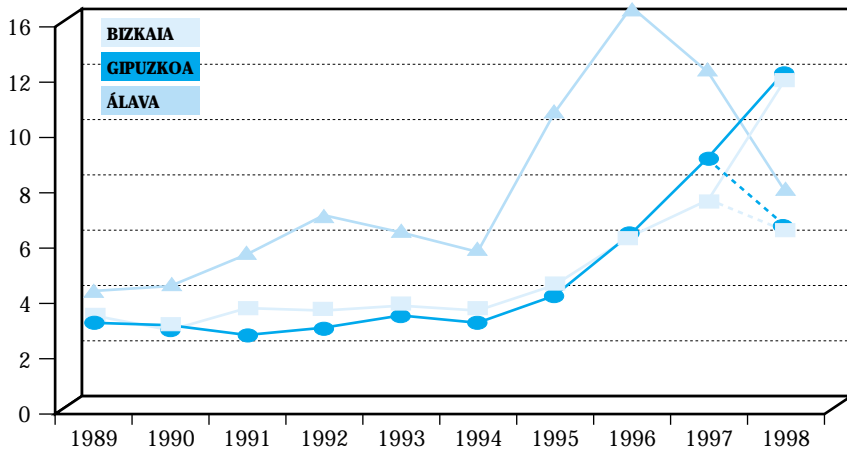


DIAGRAMA 10

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN PROVENGAN DE LA CAPITAL O DE OTROS MUNICIPIOS DEL TERRITORIO

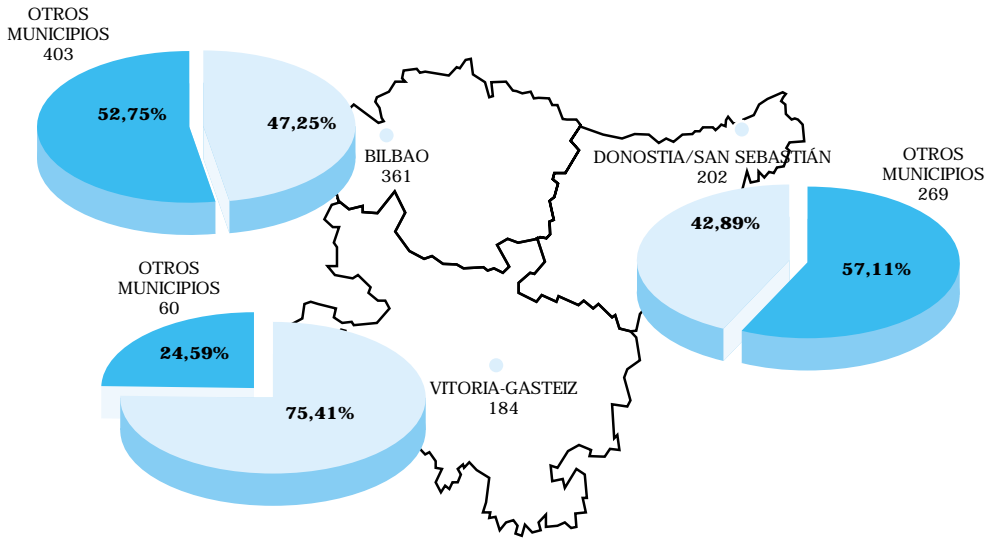


DIAGRAMA 11

PROPORCIÓN EN QUE EL ARARTEKO HA DADO LA RAZÓN A LAS PERSONAS RECLAMANTES EN LAS QUEJAS CONCLUIDAS EN 1998

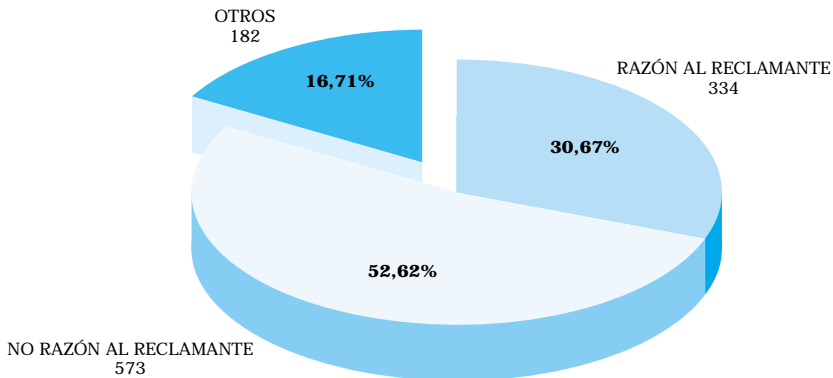


DIAGRAMA 12

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DE QUIENES LAS PRESENTAN

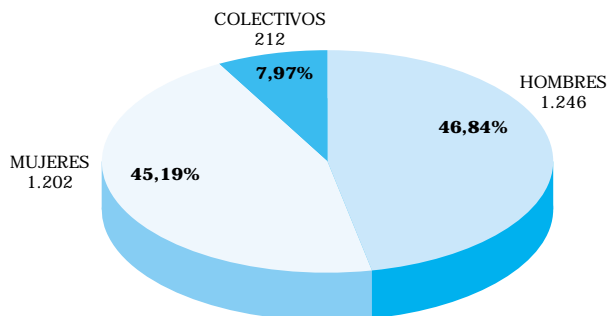


DIAGRAMA 13

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN LA LENGUA EN QUE HAN SIDO PRESENTADAS

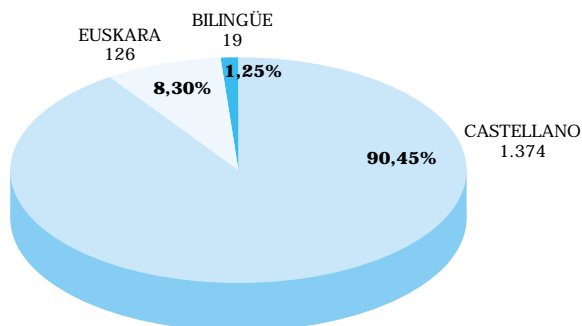


DIAGRAMA 14

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN SU FORMA DE PRESENTACIÓN

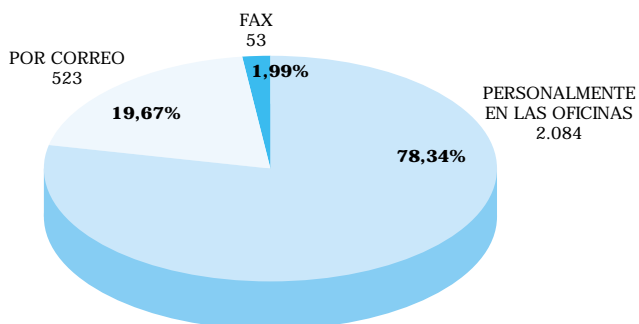


DIAGRAMA 15

VISITAS RECIBIDAS EN LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA EN 1998 (NÚMERO Y CARACTERÍSTICAS)

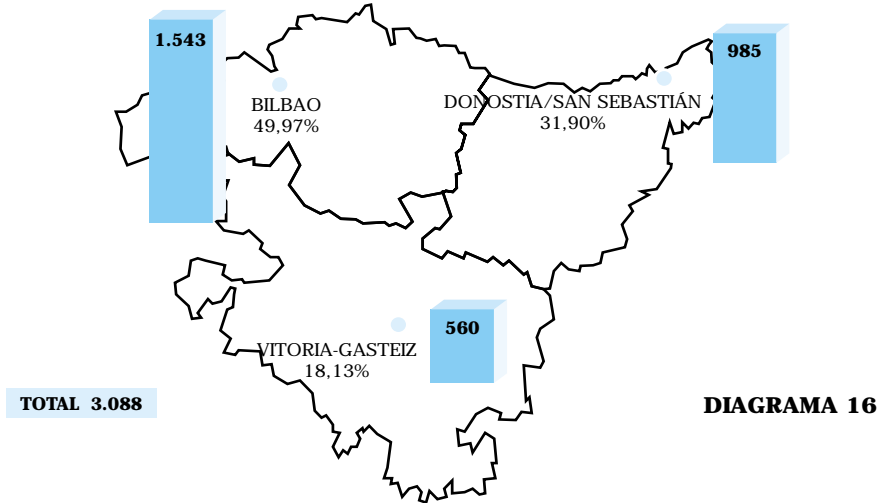


DIAGRAMA 16

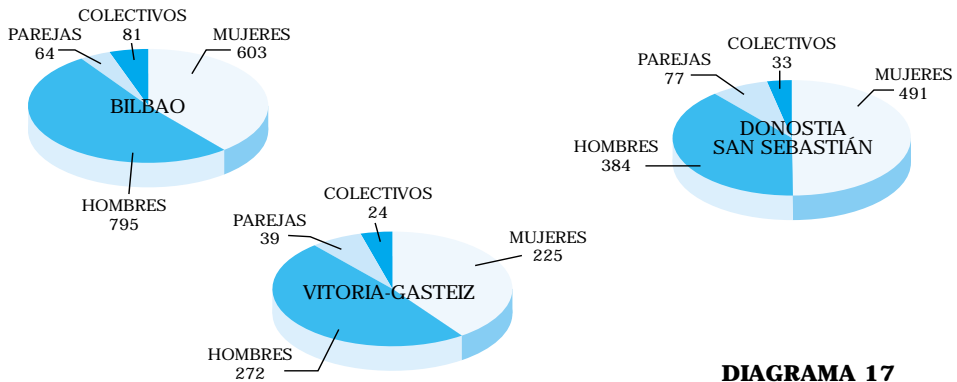


DIAGRAMA 17

DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE EDAD

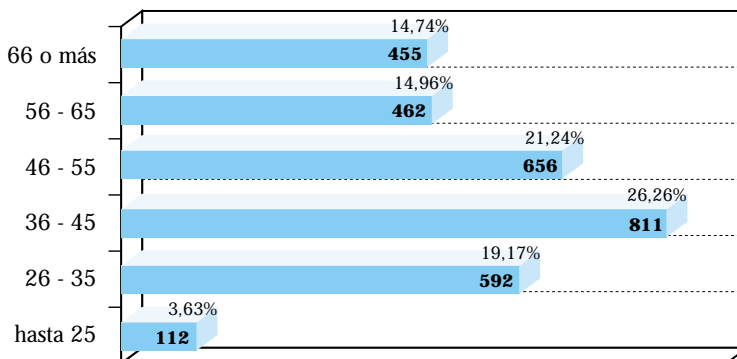


DIAGRAMA 18

PROCEDENCIA GEOGRÁFICA DE LAS VISITAS A LAS TRES OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA

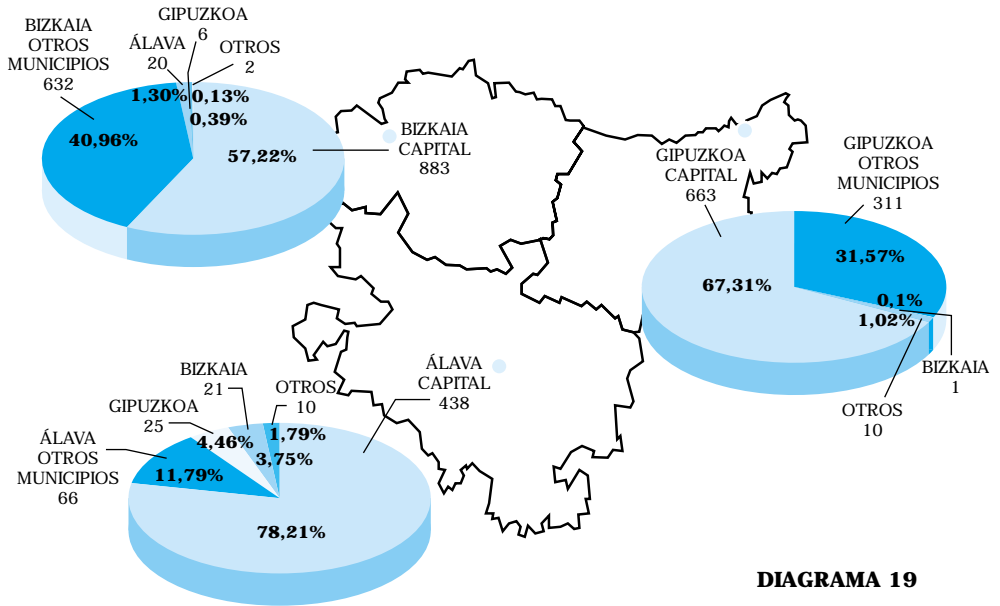


DIAGRAMA 19

VISITAS MATERIALIZADAS EN QUEJAS

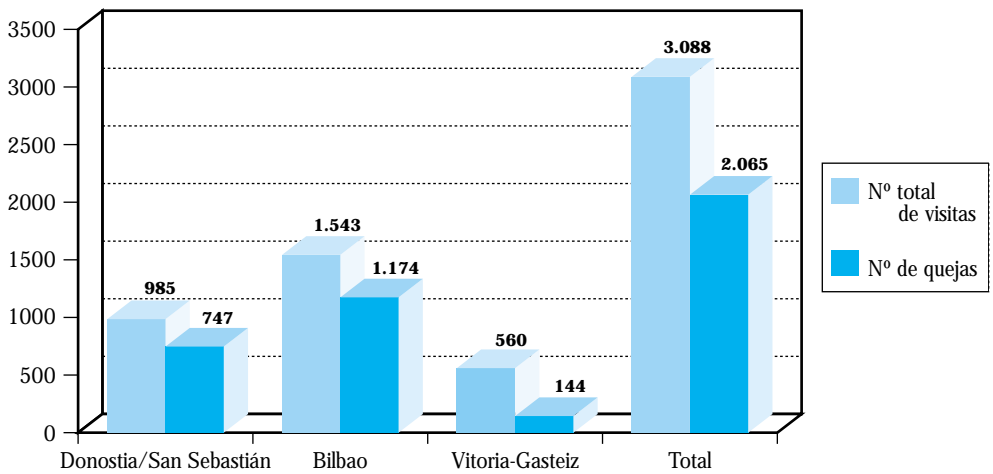


DIAGRAMA 20

ACTUACIONES DE OFICIO DEL ARARTEKO (1998)

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS

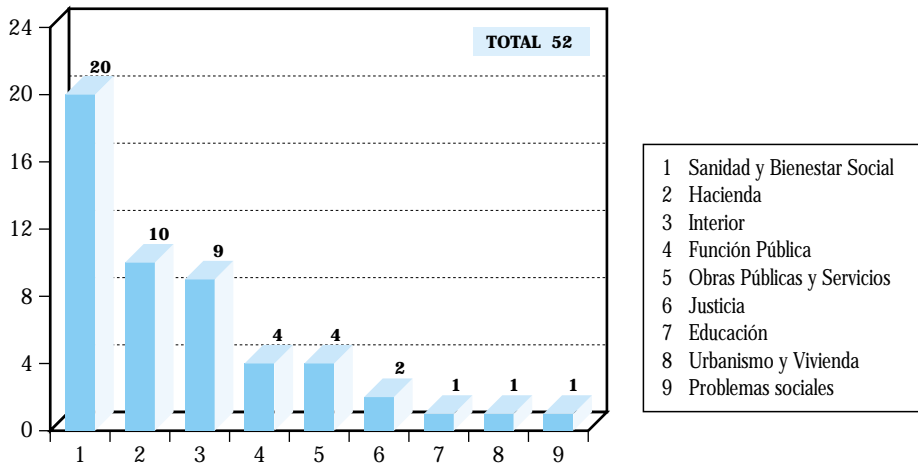


DIAGRAMA 21

DISTRIBUCIÓN POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

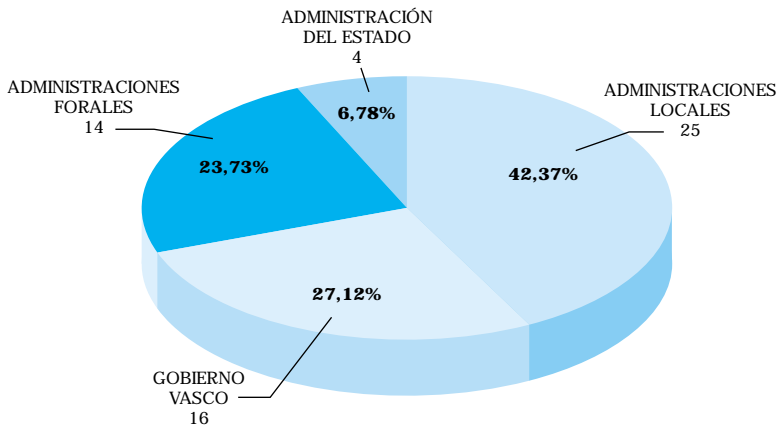
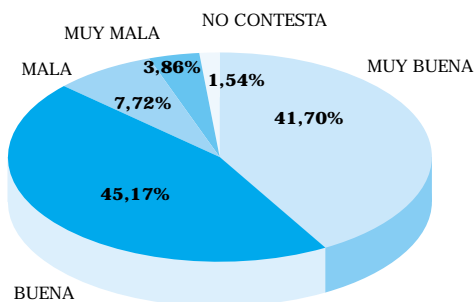


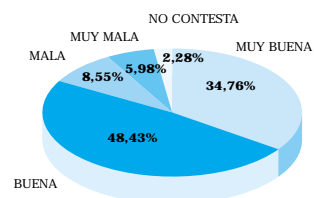
DIAGRAMA 22

VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)

1. ¿Cómo valoraría usted la información recibida desde el Ararteko?



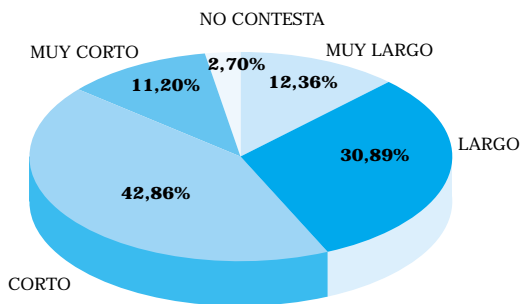
1998



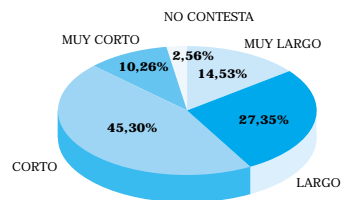
1997

DIAGRAMA 23

2. ¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?



1998



1997

DIAGRAMA 24

VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)

3. ¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?

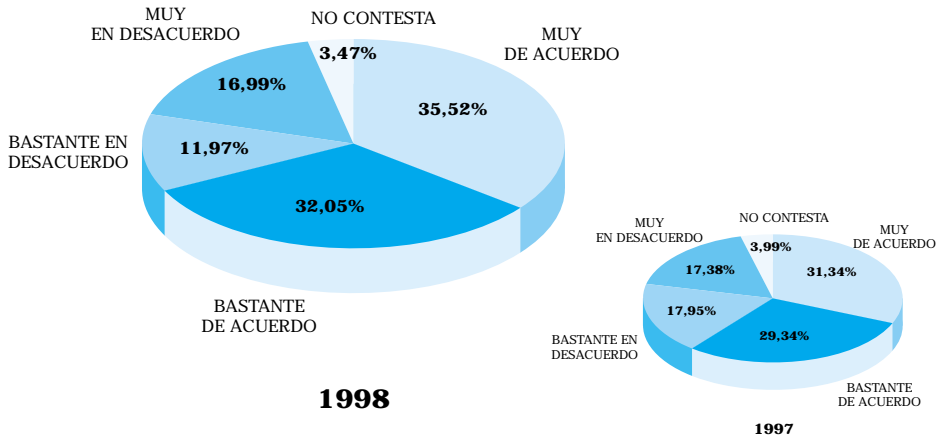


DIAGRAMA 25

4. Considera usted que el problema que dio origen a su queja:

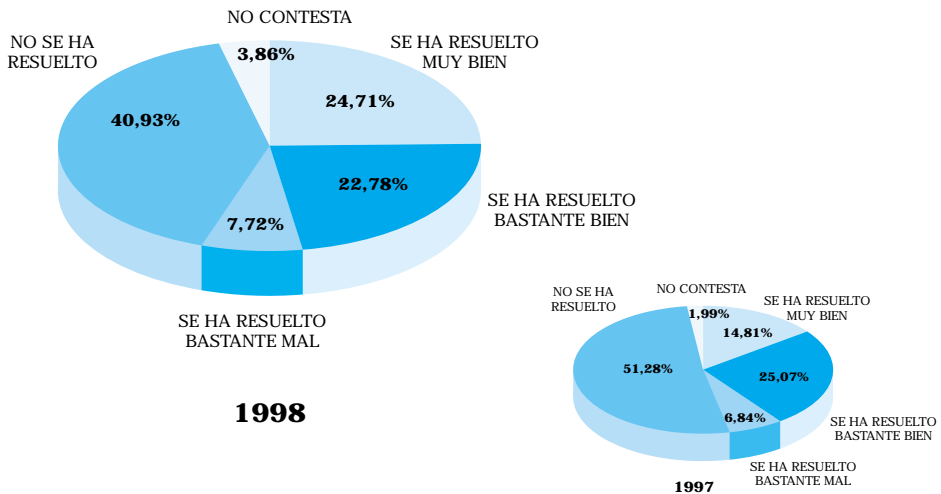


DIAGRAMA 26

VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)

5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)

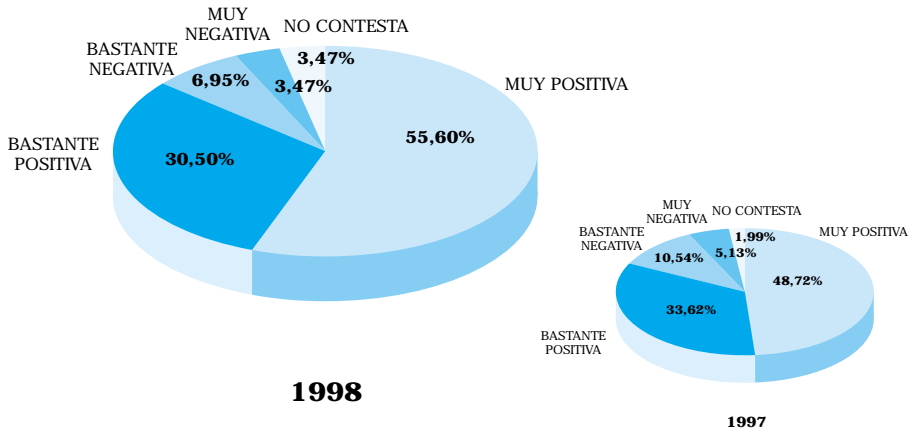


DIAGRAMA 27

6. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?

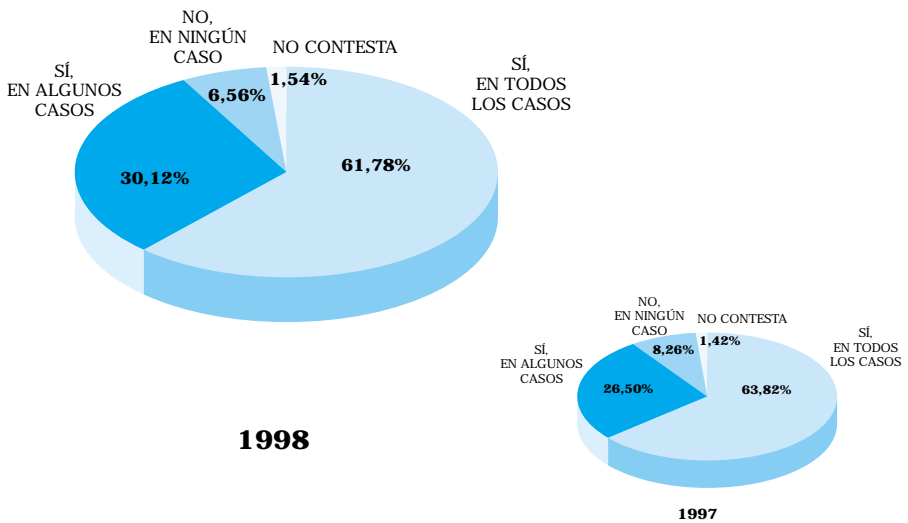


DIAGRAMA 28

**VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO DE LOS RECLAMANTES
 CUYO PROBLEMA “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal”**

**5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko?
 (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)**

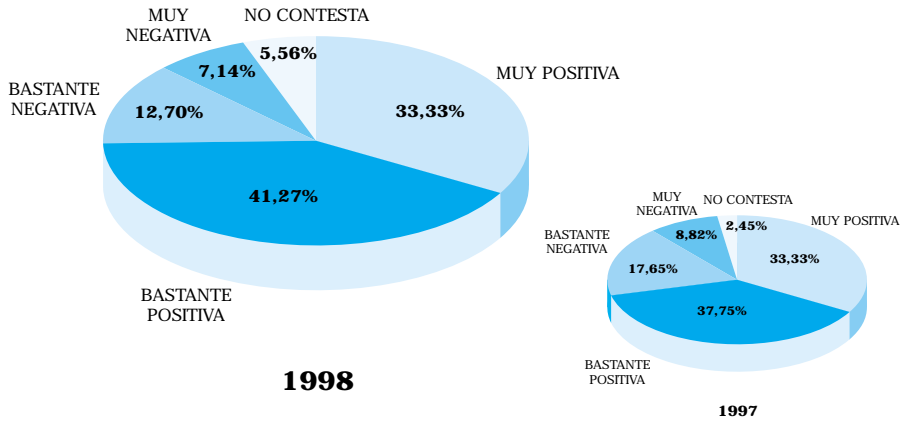


DIAGRAMA 29

6. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?

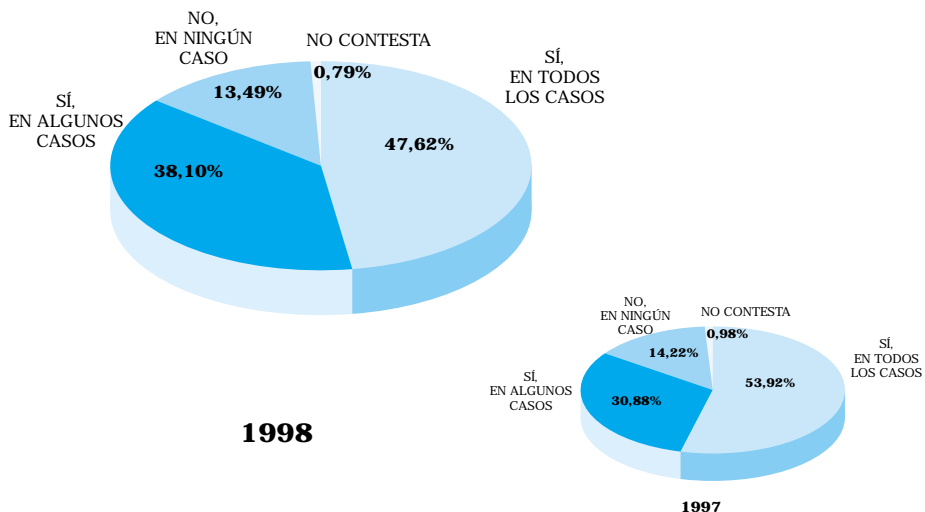


DIAGRAMA 30

ÍNDICE DE MATERIAS

A**Abogados y procuradores, colegios de**

- Resoluciones, argumentación de
- Recursos judiciales, información sobre, 246; 400
- Responsabilidad civil, 238

Acceso en condiciones de igualdad, derecho de

- Función pública docente
 - Ingreso
 - Derechos fundamentales, 390; 401; 422
- Función pública general
 - Derechos fundamentales, 486
 - Derechos humanos, 486
 - Ingreso
 - Derechos fundamentales, 416
 - Provisión
 - Derechos fundamentales, 399
 - Servicios previos
 - Derechos fundamentales, 439
 - Sustituciones
 - Derechos fundamentales, 390
- Función pública sanitaria
 - Discrecionalidad técnica
 - Derechos fundamentales, 391

Accidentes laborales

- Reintegro de gastos sanitarios, 293

Acogida, centros de

- Extranjeras
 - Mujeres, 464

Actividades clasificadas urbanas

- Estaciones de servicio, 258
- Humos, 406
- Licencias, 419; 420
- Locales sociales
 - Licencias, 413
- Ruido, 397
 - Bocaterías, 395
 - Equipos musicales, 251; 256; 393; 394; 405
 - Gimnasio, 254
 - Hostelería, establecimientos de, 413
 - Locales sociales, 252; 406
 - Medidas correctoras, 394; 396

Acto administrativo

- Tráfico
 - Procedimiento administrativo, 420

Adopción internacional

- Menores, 451

Agua, abastecimiento de

- Servicios públicos municipales
 - Indemnización, 417

Agua, calidad del

- Embalses, 76

Alcantarillado

Tasas municipales, 421

Alumnos, admisión de, 164; 166; 178; 401

Educación universitaria, 409

Alumnos, derechos y deberes de los

Régimen sancionador, 167; 390

Antecedentes penales

Función pública general

Ingreso

Igualdad, principio de

Derechos fundamentales, 396

Menores, 187; 394

Asistencia hospitalaria

Cárceles, 238

Presos, 32

Asistencia jurídica gratuita, 238**Asistencia no residencial**

personas mayores, 55

Asistencia sanitaria

Documentos

Mutuas, 396

Presos, 31; 32; 34; 35; 37; 38

Asistencia sanitaria, continuidad en la

Médico y paciente, confianza entre, 299

B**Barreras arquitectónicas y urbanísticas**

Discapacidad física, personas con, 314

Espectáculos públicos y actividades recreativas

Discapacidad física, personas con, 319

Basura

Procedimiento administrativo

Procedimiento sancionador

Derechos fundamentales

Presunción de inocencia, derecho a la, 321; 395; 414

Tasas municipales, 421

Bienes públicos

Terrenos comunales

Servidumbre de paso, 413

Titularidad, 418

Boletines oficiales

Principios informadores del Estado de Derecho

Principio de publicidad de las normas, 412

Bomberos

Tasas municipales, 415

C**Canteras**

Infracciones urbanísticas, 391

Cárceles

Asistencia hospitalaria, 238

Cárceles extranjeras, 238

Excarcelación por enfermedad grave, 238

Libertad condicional, 238

Malos tratos, 238

Pena, lugar de cumplimiento de la, 238

Pena, redención de la, 238

Régimen abierto, 244

Traslados y conducciones, 238

Cárceles extranjeras

Cárceles, 238

Cementerios

Derechos adquiridos, 263; 398

Expropiaciones

Obras públicas, 265

Tasas municipales, 398

Colectivos sociales, 123

Derechos humanos, educación en, 127

Enfermos mentales, 128

Extranjeros, 128; 129

Malos tratos, 128

Presos, 128

Temporeros, 128

Voluntariado, 129

Consumidores, derechos de los

Espectáculos públicos y actividades recreativas

Comercio, principios comunes del, 150

Transporte de viajeros

Tarifas

Devoluciones, 267; 392

Contratos, adjudicación de los

Contrato de servicios y trabajos atípicos

Pliego de cláusulas administrativas, 285; 411

D**Datos automatizados, protección de**

Derechos fundamentales

Intimidad personal y familiar, derecho a la

Asistencia social, 392

Datos personales, cancelación de

Policía

Detenciones, 230; 410

Defensor del Pueblo

Procedimiento administrativo, 137

Denuncias

Policía, 410

Deporte escolar

Alumnos, participación de, 154

Depuradoras

Obras públicas hidráulicas, 261

Derechos adquiridos

Cementerios, 263; 398

Derechos fundamentales

Acceso en condiciones de igualdad, derecho de

Función pública docente

Ingreso, 390; 401; 422

Función pública general, 486

Ingreso, 416

Provisión, 399

Servicios previos, 439

Sustituciones, 390

Función pública sanitaria

Discrecionalidad técnica, 391

Dilaciones indebidas, 238; 244

Educación, derecho a la, 489

Temporeros, 44

Igualdad, principio de, 480

Adjudicación, procedimiento de

Viviendas sociales, 402

Función pública general

Ingreso, 390

Antecedentes penales, 396

- Mujeres
 - Acción positiva, 529
- Pesca
 - Precios públicos, 411
- Precios públicos
 - Piscinas, 200
- Programación general de la enseñanza
 - Educación infantil, 429
- Residencias y centros tutelados
 - Precios públicos
 - Personas mayores, 458
- Tráfico
 - OTA, 223; 399
- Viviendas de protección oficial, 402
- Integridad física y moral, derecho a la, 481
 - Mujeres
 - Malos tratos, 464
- Intimidación personal y familiar, derecho a la, 270; 274; 485
 - Datos automatizados, protección de
 - Asistencia social, 392
- Libertad de expresión, derecho a la
 - Gestión cultural
 - Fomento, actividades de, 152
- Libertad y seguridad, derecho a la, 483
- Medios de comunicación social, derecho de acceso a, 401; 408; 485
- Presos, 483
- Presunción de inocencia, derecho a la, 487
 - Procedimiento administrativo
 - Procedimiento sancionador
 - Basura, 321; 395; 414
- Tutela judicial efectiva, derecho a la, 487
 - Notificación
 - Tráfico
 - Procedimiento sancionador
 - Procedimiento administrativo, 394; 401; 404
- Vida, derecho a la, 481
- Derechos humanos, 133; 134**
 - Acceso en condiciones de igualdad, derecho de
 - Función pública general, 486
 - Derechos sociales, económicos y culturales, 137
 - Educación, derecho a la, 489
 - Familia, protección de la, 494
 - Igualdad, derecho de, 480
 - Integridad física y moral, derecho a la, 481
 - Intimidación personal y familiar, derecho a la, 485
 - Libertad y seguridad, derecho a la, 483
 - Presos, 141; 483
 - Presunción de inocencia, derecho a la, 487
 - Propiedad privada, derecho a la, 493
 - Refugiados, 140
 - Salud, derecho a la, 498
 - Seguridad e higiene en el trabajo, protección de la, 496
 - Seguridad social, derecho a la, 497
 - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 487
 - Vida, derecho a la, 481
 - Vivienda, derecho a la, 500
- Derechos humanos, educación en, 132; 143**
 - Colectivos sociales, 127
- Derechos sociales, económicos y culturales**
 - Derechos humanos, 137

Derribo, orden de, 406

Ruina

Ejecución subsidiaria, 417

Detención, centros de

Detenidos, derechos de los, 61

Detenciones

Datos personales, cancelación de

Policía, 230; 410

Extranjeros

Policía, 414

Identificaciones

Policía, 411

Policía, 228

Detenidos, derechos de los

Detención, centros de, 61

Dilaciones indebidas

Derechos fundamentales, 238; 244

Discapacidad física, personas con

Barreras arquitectónicas y urbanísticas, 314

Espectáculos públicos y actividades recreativas, 319

IVTM

Exenciones, 214; 405

Discapacidad, personas con

Prestaciones asistenciales, 302; 303

Disciplina urbanística

Licencias, 312; 404; 417

Elemento original, sustitución de, 398

Obras, licencias de, 417; 419

E**Edificios escolares, mantenimiento de, 173****Educación infantil**

Programación general de la enseñanza, 170

Igualdad, principio de

Derechos fundamentales, 429

Educación universitaria

Alumnos, admisión de, 409

Asignaturas, convalidación de, 177

Educación, derecho a la

Derechos fundamentales, 489

Temporeros, 44

Derechos humanos, 489

Ejecución subsidiaria

Derribo, orden de

Ruina, 417

Embalses

Agua, calidad del, 76

Embargo de bienes

Vía de apremio

Procedimiento administrativo, 275; 405

Empleo, cese en el

IRPF

Exenciones, 392

Enfermos mentales

Colectivos sociales, 128

Salud mental, 74

Enseñanzas artísticas, 175**Equipamientos mínimos**

Plan general de ordenación urbana, 309

Estaciones de servicio

Actividades clasificadas urbanas, 258

Euskara y administración pública, 155; 159; 160; 418**Excarcelación por enfermedad grave**

Cárceles, 238

Expediente, acceso al

Procedimiento administrativo, 391

Expedientes administrativos

Derecho de acceso

Procedimiento administrativo, 270; 271; 274

Expropiaciones

Obras públicas, 266

Cementerios, 265

Extranjeras

Acogida, centros de

Mujeres, 464

Extranjeros, 238

Colectivos sociales, 128; 129

Detenciones

Policía, 414

Policía, 77

Presos, 40

Racismo y xenofobia, 134

F**Familia**

Mediación, 135

Mujeres

Guarderías, 393

Familia, protección de la, 494

Derechos humanos, 494

Familias numerosas, protección de

Tarifas

Transporte de viajeros, 404

Función pública docente

Ingreso, 183; 409

Acceso en condiciones de igualdad, derecho de

Derechos fundamentales, 390; 401; 422

Sustituciones, 408

Viviendas, 420

Función pública general

Acceso en condiciones de igualdad, derecho de

Derechos fundamentales, 486

Derechos humanos, 486

Carrera administrativa, 189; 409

Derechos y deberes

Mujeres, 190

Formación, cursos de

Normalización lingüística, 189; 410

Ingreso

Acceso en condiciones de igualdad, derecho de

Derechos fundamentales, 416

Antecedentes penales

Derechos fundamentales

Igualdad, principio de, 396

Menores, 187; 394

Derechos fundamentales

Igualdad, principio de, 390

Provisión, 401

Derechos fundamentales

Acceso en condiciones de igualdad, derecho de, 399

- Servicios previos
 - Acceso en condiciones de igualdad, derecho de
 - Derechos fundamentales, 439
- Sustituciones, 191; 409
 - Acceso en condiciones de igualdad, derecho de
 - Derechos fundamentales, 390

Función pública policial

- Trabajo, condiciones de
- Permisos, 391

Función pública sanitaria

- Discrecionalidad técnica
 - Derechos fundamentales
 - Acceso en condiciones de igualdad, derecho de, 391
- Ingreso, 186; 391
- Sustituciones, 193; 403

G**Gas natural**

- Licencias, 315; 397
- Tasas, 204; 410; 415

Gestión cultural

- Fomento, actividades de
 - Libertad de expresión, derecho a la
 - Derechos fundamentales, 152

Guarderías

- Familia
 - Mujeres, 393

H**Hecho imponible**

- Pago, obligados al, 201

Humos

- Actividades clasificadas urbanas, 406

I**IBI**

- Notificación, 213

Identificaciones

- Detenciones
 - Policía, 411
- Policía, 410

Igualdad y progresividad tributaria, derecho a la, 491**Igualdad, derecho de**

- Derechos humanos, 480

Igualdad, principio de

- Adjudicación, procedimiento de
 - Viviendas sociales
 - Derechos fundamentales, 402
- Derechos fundamentales, 480
- Función pública general
 - Ingreso
 - Antecedentes penales
 - Derechos fundamentales, 396
 - Derechos fundamentales, 390
- Mujeres
 - Acción positiva
 - Derechos fundamentales, 529
- Pesca
 - Precios públicos
 - Derechos fundamentales, 411

- Precios públicos
 - Piscinas
 - Derechos fundamentales, 200
 - Programación general de la enseñanza
 - Educación infantil
 - Derechos fundamentales, 429
 - Residencias y centros tutelados
 - Precios públicos
 - Personas mayores
 - Derechos fundamentales, 458
 - Tráfico
 - OTA
 - Derechos fundamentales, 223; 399
 - Viviendas de protección oficial
 - Derechos fundamentales, 402
 - Impuestos**
 - Sucesiones y donaciones
 - Hecho imponible, 210
 - Indemnización**
 - Agua, abastecimiento de
 - Servicios públicos municipales, 417
 - Ingreso Mínimo de Inserción**
 - Procedimiento administrativo
 - Documentos, 404
 - Integridad física y moral, derecho a la**
 - Derechos fundamentales, 481
 - Derechos humanos, 481
 - Mujeres
 - Malos tratos
 - Derechos fundamentales, 464
 - Intimidad personal y familiar, derecho a la**
 - Datos automatizados, protección de
 - Asistencia social
 - Derechos fundamentales, 392
 - Derechos fundamentales, 270; 274; 485
 - Derechos humanos, 485
 - IRPF**
 - Deducción
 - Vivienda habitual, inversión en, 412
 - Exenciones
 - Empleo, cese en el, 392
 - Notificación, 208
 - Procedimiento administrativo
 - Notificación, 392
 - Tributación, opción de, 211
 - IVA**
 - Devoluciones, 393
 - Ingresos indebidos, devolución de, 404
 - IVTM**
 - Exenciones
 - Discapacidad física, personas con, 214; 405
 - Tarifas, 405
- L**
- Libertad condicional**
 - Cárceles, 238
 - Libertad de expresión, derecho a la**
 - Gestión cultural
 - Fomento, actividades de
 - Derechos fundamentales, 152

Libertad y seguridad, derecho a la

Derechos fundamentales, 483

Derechos humanos, 483

Licencias, 406

Actividades clasificadas urbanas, 419; 420

Caminos, 397

Disciplina urbanística, 312; 404; 417

Elemento original, sustitución de, 398

Gas natural, 315; 397

Locales sociales

Actividades clasificadas urbanas, 413

M**Malos tratos**

Cárceles, 238

Colectivos sociales, 128

Mujeres, 238

Derechos fundamentales

Integridad física y moral, derecho a la, 464

Mediación

Familia, 135

Mujeres

Separación y divorcio, procedimiento de, 135

Médico y paciente, confianza entre

Asistencia sanitaria, continuidad en la, 299

Medidas cautelares

Vehículos, retirada de

Procedimiento administrativo, 446

Tráfico

Procedimiento administrativo, 220; 396; 406

Venta ambulante

Procedimiento administrativo, 425

Medio ambiente, derecho al, 498**Medios de comunicación social, derecho de acceso a**

Derechos fundamentales, 401; 408; 485

Menores

Adopción internacional, 451

Función pública general

Ingreso

Antecedentes penales, 187; 394

Menor, protección del, 46

Menores infractores, 70; 238

Menores, protección de los, 57

Menores infractores

Menores, 70; 238

Menores, protección de los, 494

Menores, 57

Mujeres

Acción positiva

Derechos fundamentales

Igualdad, principio de, 529

Extranjeras

Acogida, centros de, 464

Función pública general

Derechos y deberes, 190

Guarderías

Familia, 393

Integridad física y moral, derecho a la

Derechos fundamentales

Malos tratos, 464

Malos tratos, 238
 Mujeres usuarias de Osakidetza, derechos de las, 295
 Sentencias, ejecución de, 238
 Separación y divorcio, procedimiento de
 Mediación, 135

Mujeres usuarias de Osakidetza, derechos de las

Mujeres, 295

Mutuas

Asistencia sanitaria
 Documentos, 396

N

Notificación

Derechos fundamentales
 Tutela judicial efectiva, derecho a la
 Procedimiento sancionador
 Tráfico
 Procedimiento administrativo, 394; 401; 404

IBI, 213

IRPF, 208

Procedimiento administrativo, 392

Notificación edictal

Tráfico
 Procedimiento administrativo, 419

O

Objeción de conciencia, derecho a la, 490

Obras públicas

Cementerios
 Expropiaciones, 265
 Expropiaciones, 266
 Saneamiento
 Servicios públicos municipales, 264

Obras públicas hidráulicas

Depuradoras, 261

Obras, licencias de, 413

Disciplina urbanística, 417; 419

Ocupación indebida

Indemnización, 397

OTA, 393; 419

Procedimiento administrativo
 Procedimiento sancionador
 Prueba, 395
 Tráfico
 Igualdad, principio de
 Derechos fundamentales, 223; 399
 Sanción, 217

P

Padrón, 406; 417

Inscripción, 233; 235; 397
 Pobreza, 412

Pena, lugar de cumplimiento de la

Cárceles, 238
 Presos, 39

Pena, redención de la

Cárceles, 238

Pensiones de jubilación

Cotización
 Profesores, 318
 Identificaciones, 323

Personas con discapacidad, derechos de las, 501**Personas mayores**

- Asistencia no residencial, 55
- Residencias y centros tutelados, 51; 301
 - Cobro indebido, 299
 - Precios públicos
 - Igualdad, principio de
 - Derechos fundamentales, 458

Personas mayores, derechos de las, 501**Pesca**

- Precios públicos
- Derechos fundamentales
- Igualdad, principio de, 411

Plan especial, 313**Plan general de ordenación urbana**

- Aparcamientos
- Zonas verdes, 395
- Equipamientos mínimos, 309

Planeamiento

- Normas subsidiarias
- Suelo no urbanizable, 310; 414

Pobreza, 131

- Padrón, 412

Policía

- Denuncias, 410
- Detenciones, 228; 415
 - Datos personales, cancelación de, 230; 410
 - Extranjeros, 414
 - Identificaciones, 411
- Extranjeros, 77
- Identificaciones, 410

Precios autorizados

- Transporte de viajeros, 203; 392; 396; 399

Precios públicos

- Derechos fundamentales
- Igualdad, principio de
- Piscinas, 200
- Pesca
 - Igualdad, principio de
 - Derechos fundamentales, 411
- Residencias y centros tutelados
- Personas mayores
 - Igualdad, principio de
 - Derechos fundamentales, 458

Presos, 30

- Asistencia hospitalaria, 32
- Asistencia sanitaria, 31; 32; 34; 35; 37; 38
- Colectivos sociales, 128
- Derechos fundamentales, 483
- Derechos humanos, 141; 483
- Extranjeros, 40
- Pena, lugar de cumplimiento de la, 39

Prestaciones asistenciales

- Discapacidad, personas con, 302; 303

Prestaciones ortoprotésicas

- Prestaciones sanitarias, 294; 296

Prestaciones sanitarias

- Prestaciones ortoprotésicas, 294; 296
- Productos farmacéuticos, 293

Presunción de inocencia, derecho a la

- Derechos fundamentales, 487

- Derechos humanos, 487
- Procedimiento administrativo
 - Procedimiento sancionador
 - Basura
 - Derechos fundamentales, 321; 395; 414
- Principio de publicidad de las normas**
 - Boletines oficiales
 - Principios informadores del Estado de Derecho, 412
- Principios informadores del Estado de Derecho**
 - Principio de publicidad de las normas
 - Boletines oficiales, 412
- Procedimiento administrativo**
 - Acto administrativo
 - Tráfico, 420
 - Certificaciones, 396
 - Defensor del Pueblo, 137
 - Documentos
 - Ingreso Mínimo de Inserción, 404
 - Expediente, acceso al, 391
 - Expedientes administrativos
 - Derecho de acceso, 270; 271; 274
 - Medidas cautelares
 - Tráfico
 - Vehículos, retirada de, 220; 396; 406
 - Vehículos, retirada de, 446
 - Venta ambulante, 425
 - Notificación
 - IRPF, 392
 - Notificación edictal
 - Tráfico, 419
 - Procedimiento sancionador
 - Notificación
 - Tráfico
 - Derechos fundamentales
 - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 394; 401; 404
 - Presunción de inocencia, derecho a la
 - Derechos fundamentales
 - Basura, 321; 395; 414
 - Prueba
 - OTA, 395
 - Tráfico, 226; 402; 410; 420
 - Vía de apremio
 - Tráfico, 390
 - Responsabilidad administrativa, 404; 405
 - Responsabilidad patrimonial, 282; 397; 399; 418
 - Animales, centros de recogida de
 - Servicios públicos municipales, 412
 - Obligación de resolver, 398
 - Servicios públicos, 408
 - Servicios públicos municipales, 393; 399; 413; 414; 416; 417
 - Sociedades públicas, 406
 - Viviendas de protección oficial, 403
 - Silencio administrativo, 398
 - Sociedades públicas, 286
 - Vía de apremio
 - Embargo de bienes, 275; 405
- Procedimiento sancionador**
 - Procedimiento administrativo
 - Basura
 - Derechos fundamentales
 - Presunción de inocencia, derecho a la, 395

- Notificación
 - Tráfico
 - Derechos fundamentales
 - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 394; 401; 404
 - Tráfico, 410; 420
- Prueba
 - OTA
 - Procedimiento administrativo, 395
 - Tráfico
 - Procedimiento administrativo, 226; 402
 - Vía de apremio
 - Tráfico
 - Procedimiento administrativo, 390

Productos farmacéuticos

- Prestaciones sanitarias, 293

Profesores

- Pensiones de jubilación
 - Cotización, 318

Programación general de la enseñanza

- Educación infantil, 170
 - Derechos fundamentales
 - Igualdad, principio de, 429

Propiedad privada, derecho a la, 493

- Derechos humanos, 493

R**Racismo y xenofobia**

- Extranjeros, 134

Refugiados

- Derechos humanos, 140

Régimen abierto

- Cárceles, 244

Reintegro de gastos sanitarios, 391

- Accidentes laborales, 293
- Transporte sanitario, 297; 403

Residencias y centros tutelados

- Cobro indebido
 - Personas mayores, 299
- Personas mayores, 51; 301
- Precios públicos
 - Personas mayores
 - Derechos fundamentales
 - Igualdad, principio de, 458

Responsabilidad administrativa

- Procedimiento administrativo, 404; 405

Responsabilidad patrimonial, 279

- Obligación de resolver
 - Procedimiento administrativo, 398
- Procedimiento administrativo, 282; 397; 399; 418
- Servicios públicos
 - Procedimiento administrativo, 408
- Servicios públicos municipales
 - Animales, centros de recogida de
 - Procedimiento administrativo, 412
 - Procedimiento administrativo, 393; 399; 413; 414; 416; 417
- Sociedades públicas, 286
 - Procedimiento administrativo, 406
- Viviendas de protección oficial
 - Procedimiento administrativo, 403

Ruido

- Actividades clasificadas urbanas, 397

- Bocaterías
 - Actividades clasificadas urbanas, 395
- Equipos musicales
 - Actividades clasificadas urbanas, 251; 256; 393; 394; 405
- Gimnasio
 - Actividades clasificadas urbanas, 254
- Hostelería, establecimientos de
 - Actividades clasificadas urbanas, 413
- Locales sociales
 - Actividades clasificadas urbanas, 252; 406
- Medidas correctoras
 - Actividades clasificadas urbanas, 394; 396

Ruina

- Derribo, orden de
 - Ejecución subsidiaria, 417

S**Salud laboral, 292; 305****Salud mental**

- Enfermos mentales, 74

Salud, derecho a la, 498

- Derechos humanos, 498

Sanción

- Tráfico
 - OTA, 217

Saneamiento

- Servicios públicos municipales
 - Obras públicas, 264
 - Tasas municipales, 399; 421

Seguridad e higiene en el trabajo, protección de la, 496**Seguridad social, derecho a la, 497**

- Derechos humanos, 497

Sentencias, ejecución de

- Mujeres, 238

Separación y divorcio, procedimiento de

- Mediación
 - Mujeres, 135

Servicios funerarios

- Tasas municipales
 - Cuota tributaria, 198

Servicios públicos

- Procedimiento administrativo
 - Responsabilidad patrimonial, 408

Servicios públicos municipales

- Animales, centros de recogida de
 - Procedimiento administrativo
 - Responsabilidad patrimonial, 412

Indemnización

- Agua, abastecimiento de, 417
- Procedimiento administrativo
 - Responsabilidad patrimonial, 399; 413; 414; 416; 417
- Responsabilidad patrimonial
 - Procedimiento administrativo, 393

Saneamiento

- Obras públicas, 264

Servicios sociales de base, 73**SIDA, enfermos de, 130; 134****Silencio administrativo**

- Procedimiento administrativo, 398

Sociedades públicas

- Procedimiento administrativo, 286
- Responsabilidad patrimonial, 286
- Procedimiento administrativo, 406

Subvenciones

- Edificio protegido, 317

T**Tarifas**

- Transporte de viajeros
- Familias numerosas, protección de, 404

Tasas

- Gas natural, 204; 410; 415

Tasas municipales

- Alcantarillado, 421
- Basura, 421
- Bomberos, 415
- Cementerios, 398
- Saneamiento, 399; 421
- Servicios funerarios
- Cuota tributaria, 198

Temporeros, 42

- Colectivos sociales, 128
- Educación, derecho a la
- Derechos fundamentales, 44

Titularidad, 418

- Terrenos, 397

Trabajo, condiciones de

- Permisos
- Función pública policial, 391

Trabajo, seguridad e higiene en el

- Amianto, 411

Tráfico

- Derechos fundamentales
- Igualdad, principio de
- OTA, 223; 399
- Tutela judicial efectiva, derecho a la
- Procedimiento administrativo
- Procedimiento sancionador
- Notificación, 394; 401; 404
- Procedimiento administrativo
- Acto administrativo, 420
- Notificación edictal, 419
- Procedimiento sancionador, 226; 402; 420
- Vehículos, retirada de
- Medidas cautelares, 220; 396; 406
- Procedimiento sancionador
- Procedimiento administrativo, 410
- Vía de apremio, 390
- Sanción
- OTA, 217

Transporte de viajeros

- Precios autorizados, 203; 392; 396; 399
- Tarifas
- Devoluciones
- Consumidores, derechos de los, 267; 392
- Familias numerosas, protección de, 404

Transporte sanitario

- Reintegro de gastos sanitarios, 297; 403

Transporte y comedor escolar, 168

Traslados y conducciones

Cárceles, 238

Tributación, opción de

IRPF, 211

Tutela judicial efectiva, derecho a la

Derechos fundamentales, 487

Derechos humanos, 487

Procedimiento sancionador

Notificación

Procedimiento administrativo

Tráfico

Derechos fundamentales, 394; 401; 404

V**Valoraciones urbanísticas**

Reparcelación, 420

Vehículos, retirada de

Medidas cautelares

Procedimiento administrativo

Tráfico, 220; 396; 406

Procedimiento administrativo

Medidas cautelares, 446

Venta ambulante

Medidas cautelares

Procedimiento administrativo, 425

Víctimas de delitos, derechos de las

Procedimiento judicial, información sobre, 238

Vida, derecho a la

Derechos fundamentales, 481

Derechos humanos, 481

Vivienda, derecho a la, 500

Derechos humanos, 500

Viviendas de protección oficial, 402

Adquisición preferente, derecho de, 403

Derechos fundamentales

Igualdad, principio de, 402

Procedimiento administrativo

Responsabilidad patrimonial, 403

Viviendas sociales

Adjudicación, procedimiento de

Derechos fundamentales

Igualdad, principio de, 402

Voluntariado

Colectivos sociales, 129